FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

LA LOI DU 9 AVRIL 1898

ET

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le juillet 1901

PAR

ÉMILE MARTIN

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

MONTPELLIER

COULET ET FILS, ÉDITEURS

Grand'Rue, 5

—

1901

TOUS DROITS RÉSERVÉS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546803_0078

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT EN DROIT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GIDE, professeur d'Économie politique, en congé.

GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours des Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielle.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

MEYNIAL, professeur d'Histoire du Droit.

BARDE, professeur de Droit constitutionnel.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé des cours de Pandectes et d'Histoire du Droit public français.

PERREAU, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

MOYE, agrégé, chargé des cours de Droit international.

LÉVY-ULLMANN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

RIST, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique et du cours d'Histoire des Doctrines économiques.

BIGALLET, chargé d'un cours d'Économie politique.

GRANGÉ, secrétaire.

LAURENS, professeur honoraire.

GIRAUD, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY

MM. CHARMONT, professeur, *Président.*

LÉVY-ULLMANN, chargé de cours, } *Assesseurs.*
RIST, chargé de cours, }

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

LA LOI DU 9 AVRIL 1898

ET

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le juillet 1901

PAR

ÉMILE MARTIN

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ACAD. MONTPELLIER BIBL.

MONTPELLIER
COULET ET FILS, ÉDITEURS
Grand'Rue, 5

1901

INTRODUCTION

Le problème des accidents du travail tient, depuis déjà de longues années, une grande place dans les préoccupations des législateurs de tous les pays. Depuis fort longtemps, la nécessité d'une intervention législative s'est imposée pour le résoudre et, à l'heure actuelle, on peut dire que presque toutes les nations ont apporté une solution plus ou moins parfaite à ce grave problème. A raison des difficultés soulevées en ces matières intéressant les principes les plus élevés du droit, la plupart de ces solutions ne sont pas considérées comme définitives et, dans chaque pays, la pratique de tous les jours montre les vices et les imperfections de ces lois nouvelles et appelle des transformations ou des améliorations. La loi du 9 avril 1898, qui, en France, est venue énoncer les principes nouveaux et apporter à cette plaie sociale des accidents industriels un remède assez efficace, ne doit pas échapper à cette évolution. Légitime et bienfaisante en son principe, nous pensons qu'elle contient des imperfections que la pratique rend tous les jours plus sensibles. Ses auteurs eux-mêmes pensaient avec raison qu'elle devait se modifier à mesure qu'on en discernerait mieux les

avantages et les inconvénients, et il eût été, en effet, bien extraordinaire qu'on eût atteint du premier coup la perfection en une matière aussi délicate et aussi complexe.

C'est pourquoi il nous a paru intéressant d'étudier un principe que la résistance du Sénat a éliminé de la loi de 1898 et qui la complèterait cependant, croyons-nous, de la façon la plus heureuse, celui de l'*assurance obligatoire*. Malgré la lenteur de la machine législative en France, il est permis de penser que des modifications plus ou moins profondes seront apportées à la loi de 1898 dans un avenir assez rapproché. Tout dernièrement, un projet de loi, émanant du groupe socialiste, a été déposé à la Chambre, projet tendant à modifier les dispositions de la loi actuelle sur le risque professionnel. Il n'est donc pas paradoxal de supposer que l'obligation à l'assurance pourra être introduite ainsi dans cette législation et triompher des résistances et des anciennes timidités du Sénat en cette matière.

C'est la justification et l'intérêt de notre modeste travail.

LA LOI DU 9 AVRIL 1898

ET

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

CHAPITRE PREMIER

Le risque professionnel et l'assurance

La loi qui, en France, est venue soustraire les accidents du travail au régime du droit commun et introduire dans notre législation le principe du risque professionnel, porte la date du 9 avril 1898. A l'époque où cette loi fut votée, la plupart des nations européennes avaient déjà résolu chez elles, d'une façon plus ou moins parfaite, ce grave et intéressant problème, et il semble bien que, pour cette fois du moins, la nation qui se considère fièrement comme la grande initiatrice de justice et de liberté dans le monde s'était laissé devancer dans la voie de l'humanité et du progrès social.

De cette tardive intervention du législateur dans ce domaine, il ne faudrait cependant pas conclure que l'importance capitale des questions d'accidents industriels avait complètement échappé jusqu'alors aux hommes d'Etat ou aux juristes français. Depuis de longues années, en effet, des esprits généreux s'étaient émus de la situation malheureuse que faisait le droit commun aux ouvriers victimes d'accidents et avaient songé à y porter remède. Le premier projet de loi déposé au Parlement sur cette matière date de 1880 et il émanait de M. Martin Nadaud. S'il n'admettait pas la théorie du risque professionnel telle qu'elle paraît se dégager aujourd'hui de la loi, du moins rendait-il, par le renversement de la preuve, la situation de l'ouvrier plus tolérable. En tout cas, le seul rapprochement de ces dates 1880-1898 est éloquent par lui-même ; il atteste qu'il n'a pas fallu moins de dix-huit années de lutte et d'efforts pour faire accepter à la majorité du Parlement une réforme des plus nécessaires et des plus urgentes.

La nécessité et l'urgence d'une modification au droit commun, est-il besoin de les démontrer ? Est-il besoin, aujourd'hui, de rappeler la situation, aussi inhumaine en fait qu'injuste en droit, faite par le Code civil à l'ouvrier victime d'un accident du travail ? C'est de l'histoire d'hier et presque d'aujourd'hui ; il traîne encore certainement dans les Cours d'appel quelques-uns de ces lamentables procès, où la victime d'un accident industriel poursuit, à travers une procédure longue et compliquée, l'administration d'une preuve impossible, qui seule lui donnerait le droit de ne pas mourir de misère après s'être nourri

de son travail pendant toute sa vie. L'article 1382, avec les interprétations plus ou moins bienveillantes de la jurisprudence, telle était l'arme inoffensive que mettait la loi dans les mains du travailleur pour un combat où il s'agissait de son existence même ! Il fallait démontrer la faute du patron et le lien de causalité entre cette faute et l'accident pour prétendre à une indemnité. L'ouvrier était traité comme un tiers quelconque, comme un inconnu du patron, comme si un véritable contrat ne le liait pas à ce patron, contrat dont l'interprétation devait lui être d'autant plus favorable qu'il n'a presque jamais le pouvoir et les moyens d'en discuter les termes.

Il était même moins bien traité qu'un tiers. Que l'on se reporte, en effet, aux circonstances habituelles des accidents industriels: dans l'activité et le bourdonnement d'un outillage formidable de puissance et de précision, un ouvrier se blesse; il est quelquefois seul; le plus souvent les autres ouvriers ne s'aperçoivent même pas de l'accident quand il se produit et ne peuvent par conséquent pas en témoigner ; d'autre part, ces ouvriers — seuls témoins habituellement — sont les camarades de la victime et les employés du patron : ne se laisseront-ils pas influencer par l'une ou l'autre de ces circonstances pour altérer la vérité ? et leur intérêt ne les poussera-t-il pas trop souvent à se taire pour ne pas se compromettre?

On comprend aussi la difficulté qui existait le plus souvent pour établir à la charge du patron une *faute*. Lorsque cette faute existait, elle était particulièrement difficile à établir. Mais que de fois — les faits étant indiscutés — on avait à se demander si le patron avait réelle-

ment commis le délit civil nécessaire. La vieille théorie du Code civil ne basant la responsabilité que sur une idée de culpabilité était notoirement insuffisante. Et l'ouvrier était soumis au caprice des tribunaux qui donnaient à la loi les interprétations les plus variées et les plus contradictoires.

Et les cas fortuits, les cas de force majeure, ceux où, malgré toute la bonne volonté possible, on ne peut établir la plus légère des imprudences ni à l'encontre du patron, ni à l'encontre de l'ouvrier, et qui sont en très grand nombre ? Lorsque ces cas se produisaient, aucune action n'était possible et c'était en fait la victime qui les supportait en totalité. Or cela était inhumain et intolérable. Il paraît extraordinaire que le travailleur qui produit pour le compte de son patron, qui l'enrichit par son travail, soit seul à supporter ce risque inévitable des accidents qui est en quelque sorte la rançon de l'industrie et qu'on appelle encore ironiquement les *rentes du travail*.

Tous ces inconvénients, toutes ces injustices étaient donc évidentes, et la nécessité de nouvelles dispositions légales s'imposait dès longtemps en France, comme elle s'était imposée déjà et comme elle s'est imposée depuis aux autres nations. Mais, il faut bien le reconnaître, pour appliquer au mal son vrai remède, pour donner à la question sa solution exacte et juridique, il fallait introduire dans la législation un principe nouveau, une notion nouvelle de la responsabilité qui n'avait pas encore été aperçue. C'est là la cause des retards sans

nombre que dut subir la loi et des résistances opiniâtres qu'elle a soulevées.

En effet, l'exécution du contrat de travail et spécialement du travail industriel donne lieu à un risque particulier, absolument fatal, inévitable. Par le seul fait de la mise en œuvre d'une industrie, il se produit des accidents qui atteignent plus ou moins grièvement les ouvriers. Ce risque fatal doit être supporté par quelqu'un. En fait, sous le Code civil, sauf les cas de faute prouvée du patron, il était supporté par l'ouvrier, qui en était écrasé, ou qui tombait à la charge de l'assistance publique souvent impuissante. Reconnaissant que cette situation était injuste, il fallait attribuer légalement le fardeau de ce risque à celui qui raisonnablement devait le supporter, c'est-à-dire au patron. C'est cette responsabilité nouvelle du patron—très différente, dans sa cause et son principe, de celle de l'article 1382 basée sur la *faute* — qui devait faire l'objet de la nouvelle législation. Le travail industriel est effectué dans l'intérêt et pour le profit du patron. C'est lui seul qui supporte les frais généraux de la production, et il est très naturel et très légitime de considérer les accidents comme rentrant dans les frais généraux de l'entreprise. Il fallait donc déclarer que le patron, dans l'intérêt et pour le profit de qui s'exécute le travail, est responsable des accidents qui se produisent au cours de ce travail, en dehors de toute idée de faute ou de négligence.

C'est bien là, nous semble-t-il, le seul remède juridique possible à la situation de l'ouvrier ; c'est là le principe qui a dû guider le législateur de 1898, quand il a déclaré dans l'article 1^er^ de la loi :

« Les accidents survenus par le fait du travail ou à l'occasion du travail, aux ouvriers et employés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, etc., etc...., donnent droit, au profit de la victime ou de ses représentants, à une indemnité à la charge du chef d'entreprise, à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours » (1).

Nous disons que c'est là le principe qui a dû guider le législateur, mais il est très difficile de savoir exactement à quelle théorie juridique, à quel principe nouveau il a rattaché les dispositions de la loi nouvelle.

Certains pensent, M. Robert Huchard par exemple, qu'il a fait simplement, par la loi du 9 avril 1898, au cas particulier des accidents industriels, une application de la théorie de M. Saleilles concernant la faute *objective*. D'après cette doctrine, dont M. Saleilles se servait même pour interpréter les articles du Code civil relatifs à la responsabilité délictuelle, l'obligation légale, c'est-à-dire la responsabilité, résulte de la simple preuve d'un rapport entre un dommage et un fait extérieur d'activité (2). Mais c'est là une théorie un peu subtile, dont on ne trouve pas assez de traces dans les travaux préparatoires pour qu'on

(1) Faisons remarquer, en passant, que le législateur n'a pas appliqué intégralement le principe posé plus haut ; il ne fait pas du patron le seul responsable des accidents. L'ouvrier en supporte, en effet, sa part pécuniaire, puisque l'indemnité forfaitaire ne représente jamais la totalité du préjudice éprouvé ; l'ouvrier contribue donc au risque pour la fraction du salaire non comprise dans l'indemnité allouée.

(2) Robert Huchard. — *Le risque professionnel. Histoire et principe* p. 145. Thèse, Paris, 1898.

puisse la considérer comme l'idée directrice du législateur de 1898.

La vérité est probablement qu'à de très rares exceptions près, on s'est borné à apporter à ce problème très grave des accidents industriels une solution conforme à l'humanité et au bon sens. Rattacher les accidents dus au risque professionnel aux frais généraux de la production, qui est faite pour le profit et le bénéfice du chef d'entreprise, a paru sans doute au Parlement une idée juste en elle-même et on n'a pas cherché généralement à la faire dériver de telle ou telle théorie juridique plus ou moins abstraite.

Ce qui prouve d'ailleurs que le législateur a donné à la question une solution pratique sans voir dans son innovation l'idée précise d'un principe général de responsabilité, c'est la limitation qu'il a donnée à la loi. S'il s'était fait une notion exacte et ferme d'une nouvelle base théorique de la responsabilité, il devait proclamer ce principe général et il ne pouvait en limiter l'application à des entreprises déterminées, à telle ou telle industrie. C'est un des vices de la loi; il résulte du point de vue peut-être sentimental et pas assez juridique auquel on s'est placé; ce point de vue a entraîné une solution un peu empirique du problème à résoudre, dans laquelle beaucoup trop ont vu une concession d'humanité plutôt qu'une affirmation d'un principe de justice et de droit.

Mais il faut espérer que peu à peu la théorie se dégagera plus nette et que les dispositions bienfaisantes de la loi s'étendront, suivant la plus stricte justice, aux salariés de toute espèce, à tous ceux qui travaillent pour

le compte et pour le profit d'un employeur, aux ouvriers agricoles et aux domestiques notamment (1).

En somme, à quelque abstraction juridique ou à quelque nécessité pratique qu'on veuille rattacher la législation du risque professionnel, nous pensons que le seul remède, la seule solution possible était cette attribution des risques, cette déclaration de responsabilité à la charge du patron. Et si nous formulons cette proposition, c'est que certains auteurs, fermes partisans d'ailleurs des principes qui ont inspiré la loi, ont paru voir et même opposer deux solutions possibles du problème des accidents du travail: une solution de droit privé attribuant au patron la responsabilité des accidents, et une solution de droit public organisant une assurance contre le risque professionnel. On a même essayé de diviser les différentes législations sur les accidents en deux classes, suivant qu'elles auraient adopté l'un ou l'autre de ces deux systèmes.

Nous lisons, en effet, dans un ouvrage de M. Tarbouriech intitulé: *La responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail*, et paru avant le vote de la loi en France :

« Tandis qu'en Allemagne, en Italie, la question des

(1) A quelque théorie qu'on rattache la nouvelle législation sur le risque professionnel, il est difficile d'expliquer, au point de vue de la raison et de l'équité, pourquoi le mécanicien qui se laisse prendre dans un engrenage est indemnisé par son patron, alors qu'une cuisinière qui se brûlera en faisant un rôti pour son maître devra supporter les conséquences de cet accident; alors encore qu'un ouvrier agricole, blessé par la charrue de son maître, n'aura droit à aucune indemnité. La situation nous paraît juridiquement la même pour ces trois catégories de salariés.

accidents du travail a été placée sur le terrain du *droit public* et résolue par la création d'organismes étatiques d'assurance, au contraire, en France, elle a été maintenue sur le *terrain du droit privé* et de la responsabilité » (1).

Et, dans une introduction à l'étude de la législation anglaise sur les accidents du travail, M. Ch. Rist oppose les deux conceptions, « l'idée d'assurance d'une part, l'idée de responsabilité de l'autre », qui ont inspiré tour à tour le législateur anglais et ont nui à l'unité et à l'harmonie de la loi.

M. Rist expose d'abord la conception législative basée sur la responsabilité. Elle consiste à étendre aux accidents du travail l'ancienne théorie que l'auteur formule ainsi :

« Les conséquences pécuniaires d'une faute ou d'un fait doivent retomber en définitive sur l'auteur de la faute ou du fait, et non sur leur victime ».

Et on peut considérer les accidents industriels comme arrivant par la faute de l'industrie que l'on rendra collectivement responsable.

Ou bien, ajoute M. Rist, et cela nous paraît plus juste, on peut soutenir que « le risque professionnel doit être supporté non par l'industrie, mais par le patron, car celui-ci recueillant les bénéfices de l'entreprise en doit assumer les risques inévitables ».

C'est là, croyons-nous, le nœud de la question, c'est là la solution nécessaire dont il est impossible de se passer pour réaliser la réforme que l'on voulait atteindre.

(1) Tarbouriech. — *La responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail*, 1896.

Voyons cependant comment on peut concevoir une législation donnant satisfaction aux légitimes plaintes des victimes d'accident sans se servir de cette notion de la responsabilité :

« Mais il est une autre conception, aussi importante, sinon plus, que la précédente, moins compliquée d'ailleurs, et qui ne laisse pas place à toutes les controverses, à toutes les incertitudes que soulève l'idée de responsabilité. Cette autre idée, qui a guidé partiellement le législateur anglais dans l'élaboration de la loi de 1897, est l'idée simple d'assurance. Le travail industriel implique des risques, qu'aucune prévoyance humaine ne peut complètement éviter, et auxquels s'exposent étourdiment ceux-là même qui demandent à être protégés contre eux. Ces risques sont la rançon du travail. La prudence humaine suffit si mal à les écarter que le nombre des accident est chaque année presque identique dans chaque profession, tandis que le coefficient des risques diffère dans chacune d'elles. Et cette régularité même prouve assez que leur cause réelle échappe au contrôle des individus.

» De là l'idée très naturelle d'assurer l'ouvrier contre ces risques, sans se préoccuper de la cause de l'accident auquel il succombe. Les accidents dus à sa propre faute sont souvent aussi inévitables que ceux auxquels il reste étranger.... » (1).

Malgré l'autorité des auteurs que nous venons de citer, nous ne concevons pas cette opposition du droit public et

(1) Rist (Ch.). — *Op. cit.*

du droit privé, de l'idée d'assurance et de l'idée de responsabilité, qui nous paraissent beaucoup mieux faites pour se compléter que pour s'exclure.

A la rigueur, on peut concevoir une législation uniquement basée sur la responsabilité, non plus — ainsi que nous l'avons dit — sur la vieille responsabilité délictuelle de l'article 1382, mais sur une nouvelle notion basée par exemple sur le profit que le patron retire du travail industriel. Ce sera alors une simple proclamation de principe, reconnaissant un droit nouveau, une créance nouvelle au profit de l'ouvrier en cas d'accident. Mais nous verrons dans la suite qu'une législation ainsi comprise aurait de grandes chances de rester lettre morte et de n'être qu'une vaine déclaration sans effet pratique et plutôt dangereuse qu'utile pour ceux qu'elle veut protéger.

Mais ce que nous croyons impossible, c'est la solution de *droit public*, la création d'*organismes étatiques d'assurances*, suivant les expressions de M. Tarbouriech, sans faire intervenir le droit privé, c'est-à-dire la question de responsabilité.

Ordonner l'assurance, c'est très bien et la mesure est d'une sage prévoyance, mais il faudra bien l'ordonner à quelqu'un, qui devra payer les primes. Or, mettre à la charge de quelqu'un les primes d'assurances périodiques ou l'indemnité le jour de l'accident, cela ne revient-il pas au même ? Cela n'est-il pas déclarer qu'il sera responsable de ces accidents ? Qu'on le veuille ou non, implicitement ou explicitement, ce sera statuer sur la responsabilité. C'est bien ce qui se passe en Allemagne et dans tous les pays qui ont institué l'assurance obligatoire. En

obligeant le patron à payer les primes de cette assurance, on l'a par cela même rendu responsable, on a légiféré sur la responsabilité.

Cela est si vrai que M. Rist, à la suite du passage déjà cité, où il expose la conception législative basée sur l'assurance, est bien obligé de faire intervenir la responsabilité du patron, et il la justifie en ces termes :

« S'agit-il donc d'une simple œuvre d'assistance, d'une augmentation gratuite du salaire ouvrier, sans qu'aucune règle de justice légitime l'assurance ainsi conçue ? Loin de là. La charge des accidents, par le fait même que l'entrepreneur peut les prévoir sans pouvoir le plus souvent les empêcher, par le fait même que la bonne volonté individuelle de l'ouvrier influe à peine sur leur nombre, doit rentrer dans les frais généraux de l'entreprise, aussi bien que l'achat des matières premières ou l'entretien des machines. De même que la détérioration de ces dernières ne peut être ralentie que dans certaines limites, de même le nombre des accidents ne peut être réduit que dans une mesure donnée par la prévoyance et l'attention. La charge des risques doit donc rentrer en compte, soit dans la fixation du salaire, soit dans le calcul des frais généraux, et comme, en fait, le salaire est fixé sans qu'on en tienne compte, elle rentre tout naturellement dans les frais généraux ».

Déclarer que les primes de cette assurance rentreront dans les frais généraux de l'entreprise, c'est bien, nous semble-t-il, sous une forme plus ou moins explicite, attribuer au patron la responsabilité de ces accidents ; et, aux raisons un peu vagues de cette attribution des

risques au patron, données dans ce paragraphe, nous préférerions celle donnée plus haut par le même auteur : que le patron « recueillant les bénéfices de l'entreprise en doit assumer les risques inévitables ».

Ainsi toute législation tendant à affranchir l'ouvrier du poids du risque professionnel, qui pèse si lourdement sur lui en l'absence de dispositions particulières et sous le régime de la seule responsabilité prévue par le droit commun, doit statuer sur la responsabilité, et elle ne peut échapper à cette obligation, à moins d'être une loi d'assistance publique. Constatant le risque professionnel qui se produit fatalement par la seule mise en œuvre de l'industrie, elle doit déclarer qui sera responsable de ces accidents, c'est-à-dire qui devra légalement en supporter le fardeau. Et le principe le plus raisonnable nous paraît être celui qui fonde cette responsabilité du patron sur ce qu'il recueille les profits et les bénéfices de l'entreprise et qu'il doit par suite en supporter les risques inévitables.

C'est là la grande innovation des législations actuelles dans cette matière. Il faut bien reconnaître que c'est un droit absolument nouveau, une notion entièrement nouvelle de la responsabilité qu'on introduit dans la législation. La question s'est franchement posée sur ce terrain, en France, et il faut y voir la raison des retards et des résistances qu'ont dû subir les divers projets qui ont abouti à la loi de 1898. Certains juristes, considérant les principes du droit commun comme l'expression définitive et immuable de la raison humaine, ne purent admettre qu'on inventât de nouveaux principes, même sous la pression des nouvelles conditions de la vie industrielle.

Et leurs protestations indignées (1) contre l'atteinte sacrilège que le risque professionnel portait aux vieux principes du droit ne contribuèrent pas peu à retarder le vote de la loi. Nous sortirions des limites de notre sujet si nous voulions répondre à ces diverses objections. Le Parlement français ne s'y est pas arrêté et il a inscrit le nouveau principe de responsabilité dans l'article 1er de la loi du 9 avril 1898. On pourrait peut-être lui reprocher, avec quelque raison, de ne pas avoir assez étendu son

(1) « Il n'y a pas un mot de ce projet, s'écriait, le 9 mars 1883, à la Chambre, M. Peulevey, qui ne soit une violation révoltante du droit, du droit bourgeois, du droit économique, du droit qui sert de base à la société». (Ch. d. dép , 9 mars 1883, *J. Off.*, p. 152).

Au Sénat, M. Bardoux qualifiait ainsi le principe nouveau : « Une méconnaissance profonde de ce qu'il y a d'élevé et de durable dans notre Code qui s'est inspiré des notions impérissables de bon sens et de justice que lui avaient léguées d'illustres devanciers».

Aux arguments de ces juristes qui en appelaient ainsi aux principes du Code civil, M. Chimirri, ministre italien, répondait éloquemment au Congrès de Milan :

« Vous oubliez qu'à côté de cette justice (la justice qui porte l'empreinte du Code civil) bornée, égoïste, sévère, qui règle les rapports du droit privé, il y a une autre justice qui, ayant pour objet des relations plus larges et plus complexes, telles que les relations sociales, est obligée de suivre leurs évolutions et de se plier à leurs exigences. Cette justice est l'équité sociale ; elle n'est pas cristallisée dans les rigides formules de l'ancien droit romain, mais vivante et pénétrée de la vie du pays ; elle a des yeux pour voir les maux sociaux, des oreilles pour écouter les cris de toutes les misères humaines et surtout un cœur pour les comprendre et les soulager ». (Congrès de Milan. Séance du 6 octobre, II, p 300).

On invoqua même contre la nouvelle loi les principes de 89, que MM. Frédéric Passy, Lenoël, Bérenger considéraient comme outrageusement violés par l'admission du risque professionnel. M. Tarbouriech (page 97) qualifiait de « sophismes » d'un « caractère odieux » ces raisonnements par lesquels on invoque ces principes « comme une fin de non recevoir contre toutes les réformes par lesquelles on s'efforce d'améliorer le sort des humbles ».

application, notamment en ce qui concerne les ouvriers agricoles et les domestiques; mais il paraît véritablement superflu de le défendre pour avoir accepté un principe qui est devenu une loi universelle dans la presque totalité des nations et contre lequel on n'ose plus guère élever d'objections aujourd'hui.

Mais la loi ne doit pas se borner à ces dispositions attribuant au patron la responsabilité pécuniaire, la charge des accidents du travail. Si elles suffisent, théoriquement, à résoudre la question, elles n'auraient sûrement pas le résultat pratique désiré, si on ne faisait intervenir, pour les compléter, l'idée très simple et toute naturelle d'assurance. En toute matière de risques, c'est-à-dire d'événements impossibles à prévoir et qu'on peut avoir à supporter à un moment donné, l'assurance rend des services incontestables. Ici, elle se présente avec un caractère non seulement d'utilité, mais de nécessité particulier. Elle est le complément indispensable des dispositions sur le risque professionnel. Elle remplit d'abord le rôle habituel de l'assurance, c'est-à-dire qu'elle est une institution de prévoyance pour le patron qu'elle aide à supporter le poids du nouveau risque. Elle est pour l'ouvrier la garantie la plus précieuse, car elle lui assure le paiement des indemnités auxquelles il a droit. Enfin, nous verrons que certaines dispositions de la loi, conséquences logiques du principe adopté, deviennent injustes sans le complément de l'assurance et qu'elles se retournent contre ceux-là même qu'elles ont le but de protéger.

Ce rôle capital de l'assurance dans la législation nou-

velle sur les accidents du travail s'impose tellement à l'esprit que l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie en ont fait le véritable objet de la loi, du moins en apparence. Cela n'a pas évité, cela ne pouvait éviter aux législateurs de ces pays de légiférer sur la responsabilité de ces accidents et de l'attribuer au patron, puisque c'est lui qui est obligé de payer les primes; mais, en apparence tout au moins, c'est l'assurance obligatoire qui paraît être l'objet principal de la loi, et la responsabilité du patron semble n'en être qu'une disposition accessoire. Mais ce n'est là qu'une illusion, et c'est dans cette illusion que sont tombés ceux qui ont cru voir dans l'assurance seule, sans le secours de l'idée de responsabilité, une solution possible et équitable du grave problème des accidents industriels. Il ne faut pas craindre de poser franchement la question. Le nouveau principe de responsabilité patronale doit être la base, le fondement de la loi, et il doit être proclamé en première ligne dans une bonne législation. Mais ce principe est insuffisant en lui-même et il doit se compléter par l'institution de l'assurance, sans lequel il ne serait qu'une platonique et parfois injuste proclamation de principe.

Ainsi nous pensons que les deux conceptions de l'assurance et de la responsabilité, loin de s'opposer et de s'exclure, s'harmonisent et se complètent de la plus heureuse façon dans une bonne législation sur le risque professionnel.

CHAPITRE II

Les conséquences du risque professionnel. — Garanties nécessaires

Ainsi que nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent, la question de la responsabilité a été le véritable objet de la loi en France. La question, comme l'ont dit certains auteurs, s'est nettement posée sur le terrain du *droit privé,* et la loi proclame dans son article 1er le principe de la responsabilité générale du patron pour tous les accidents survenus « par le fait du travail ou à l'occasion du travail ». C'était là, nous l'avons vu, apporter au problème sa solution exacte, c'était mettre sur cette plaie sociale des accidents industriels son véritable remède, du moins en ce qui concerne le droit pur, la théorie. Nous ne voulons pas critiquer ici les limites que la loi a données à ce principe de la responsabilité patronale, nous ne voulons pas examiner si le législateur en a fait une application assez large et s'il est allé au bout de ses conséquences logiques. Il y aurait là, peut-être, la matière d'une discussion qui sortirait du cadre de notre travail. Nous acceptons donc telle quelle la nouvelle notion de la responsabilité patronale introduite dans notre droit par l'article 1er de la loi de 1898, et c'est seulement le complément nécessaire de l'admission du nouveau principe, le système des

garanties organisé par la loi, que nous avons l'intention d'examiner et de critiquer.

Pourquoi, tout d'abord, le législateur français a-t-il cru bon d'organiser un système de garanties et quelles sont l'importance et l'utilité de cette partie de la législation en matière d'accidents ?

Si le législateur français a organisé tout un système de garanties et a consacré à cette organisation de nombreuses séances et des travaux préparatoires importants, c'est que cette organisation s'imposait fatalement à son esprit ; c'est qu'il a compris que proclamer le principe nouveau qui a trouvé son expression dans l'article 1^er^ de la loi, en préciser la portée et en régler l'exécution, n'était accomplir qu'une partie de l'œuvre capitale qu'il avait entreprise. Et il suffit d'examiner les conséquences pratiques que devait avoir l'application de la nouvelle doctrine du risque professionnel pour sentir cette nécessité de régler ces conséquences, d'assurer l'exécution sincère de la loi, d'atténuer en même temps, par de sages institutions de prévoyance, les charges de la loi nouvelle.

I

La première des préoccupations du législateur, celle qui devait se présenter le plus naturellement à son esprit, c'était d'assurer à l'ouvrier le payement des indemnités que la loi lui allouait, c'était de lui donner la sécurité, par la certitude qu'il serait dans tous les cas indemnisé

des conséquences des accidents. De là le titre de « garanties » que porte le titre IV de la loi.

Rien n'était plus légitime que ce désir de protéger efficacement, par des dispositions spéciales, la créance de l'ouvrier. Il n'en est pas, en effet, qui puissent mériter plus que celle-là la faveur de la loi. L'ouvrier vit au jour le jour. Recevant toutes les semaines, en général, son salaire, c'est-à-dire la rétribution souvent maigre de son dur labeur, il emploie tout ce salaire à ses besoins journaliers ou à ceux de sa famille. Lui reprocher, dans ces conditions, de ne pas faire d'économies serait d'une ironie cruelle, lorsque le plus souvent il n'a même pas de quoi satisfaire ses besoins essentiels ou ceux de la famille qui vit de son travail. Le jour où, par suite d'un de ces accidents inévitables dans l'industrie, il se trouve estropié, privé de ses membres, mis dans l'impossibilité de vendre encore l'effort de ses muscles ou son habileté professionnelle, c'est pour lui et pour sa famille la misère la plus complète. Si l'indemnité que la loi lui reconnaît et met à la charge de son patron n'est pas payée, ce sera un individu et le plus souvent une famille entière tombant à la charge de l'assistance publique, quoique ayant à son actif la plus légitime des créances. Il y a donc le plus grand intérêt, et au point de vue de l'humanité et au point de vue de la justice, à assurer légalement le payement certain de l'indemnité à la victime des accidents du travail.

D'ailleurs cette nécessité d'une garantie n'a jamais été trop discutée, et c'est seulement sur la nature de cette garantie qu'on a mis de longues années à s'entendre au

Parlement français. Les esprits timides, à qui toute innovation fait peur, — les mêmes pour la plupart qui traitaient la nouvelle notion du risque professionnel de « violation révoltante du droit bourgeois », — voulurent chercher dans les précédents du droit commun les éléments de cette garantie. Le Code civil a, en effet, accordé à certaines créances particulièrement favorables une garantie souvent très efficace : le *privilège*. Donner à la créance de l'ouvrier un privilège général sur les meubles et inscrire ce privilège dans l'un des paragraphes de l'article 2101 paraissait à ces juristes, gardiens sévères des traditions et des principes, le maximum de bienveillance au delà duquel on ne pouvait aller sans tomber dans le Socialisme et la Révolution.

Il n'est pas besoin d'un long examen cependant pour voir l'insuffisance absolue et même les dangers de cette garantie de droit commun, de ce privilège de l'article 2101. Le droit de préférence qu'il confère à l'ouvrier aura-t-il toujours l'occasion de s'exercer ? Il faut remarquer, en effet, que la créance ainsi garantie peut-être très forte, qu'elle sera dans la plupart des cas le capital représentatif d'une rente assez élevée à fournir; qu'en cas d'accidents collectifs atteignant plusieurs victimes, il faudra des sommes considérables pour assurer le service des rentes. Le patrimoine du patron suffira-t-il toujours à constituer ce capital, en admettant que les autres privilèges de rang préférable ne l'aient pas absorbé ? Sans doute, dans la grande industrie, qui occupe des immeubles et un matériel énormes, qui possède des capitaux considérables, le privilège pourrait s'exercer, mais il sera

alors inutile, car le risque d'insolvabilité n'existe pas pour cette catégorie de patrons. Mais dans la petite industrie, chez le patron qui n'a pas ou qui a peu de capitaux, qui n'a qu'un matériel très restreint, le privilège pourra-t-il s'exercer utilement ? Non, dans la plupart des cas. Il est même des patrons habiles, au mauvais sens du mot, qui savent s'arranger pour être insolvables afin d'éviter toute responsabilité. Dans tous ces cas, le privilège ne pourra s'exercer faute d'objet, et l'ouvrier qui n'aurait que cette garantie pourrait considérer sa créance comme nulle.

Mais ce privilège ne serait pas seulement inutile pour l'ouvrier. Il peut devenir une gêne très considérable pour l'industriel, car, grevant tout le patrimoine du débiteur et primant les hypothèques, il sera une lourde menace contre ses biens. « Il préoccupera les capitalistes, dit M. Tarbouriech (1), qui auront intérêt à apprécier la solvabilité du chef d'entreprise et les détournera de lui prêter, même sur une hypothèque qui, bien que constituée en premier rang, risque de devenir illusoire. La menace d'accidents pèsera sur le patrimoine des industriels d'un poids d'autant plus lourd qu'il sera indéterminé ».

Enfin, l'une des principales raisons qui justifient l'établissement des privilèges généraux, c'est qu'ils protègent des créances intéressantes, mais toujours très peu élevées. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire les divers paragraphes de l'article 2101 du Code civil. En effet, pour une

(1) TARBOURIECH.— *La responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail*, page 266.

créance élevée, le privilège n'aurait souvent aucune utilité parce que les biens du débiteur seraient insuffisants, et il constituerait toujours une gêne énorme, une entrave, car il grèverait d'un poids très lourd, sans aucune publicité garantissant les tiers, le patrimoine du débiteur. C'est ce qui se produirait fatalement pour la créance d'indemnité de l'ouvrier victime d'accident. Aussi pouvons-nous conclure délibérément contre l'extension aux indemnités en matière d'accident du privilège général de l'article 2101 qui serait à la fois inutile et dangereux (1).

Il fallait donc chercher en dehors des garanties employées jusqu'ici, en dehors de ce privilège de l'article 2101 du Code civil, insuffisant et dangereux, une garantie nouvelle qui donnât à l'ouvrier la certitude absolue que l'indemnité que le législateur lui accordait lui serait intégralement et exactement payée dans tous les cas. Nous verrons que l'assurance seule pouvait remplir cette condition.

II

Mais si la situation de l'ouvrier, à qui il fallait assurer le payement de sa créance nouvelle, devait préoccuper le législateur, celui-ci ne devait pas cependant se désintéresser de celle que le risque nouveau allait faire aux patrons, à l'industrie. La mise de ce risque à sa charge était très légitime, mais il y avait à craindre que cela ne portât

(1) « Il est certain que, si dangereuse que soit pour le crédit de l'industriel la garantie que nous critiquons (le privilège), elle ne sera que trop souvent illusoire pour l'ouvrier ». TARBOURIECH, page 269.

un certain trouble dans les entreprises. En effet, cette dette du patron se présentait avec un caractère tout particulier. Elle était indéterminée dans son quantum et incertaine quant au moment de sa naissance ou de son exigibilité. Le patron n'en sentait pas le poids durant de longues années, et puis tout d'un coup, par une explosion de chaudière, par le désordre momentané de quelque puissant et délicat appareil, il se trouvait débiteur d'une somme énorme, capable d'absorber tout son capital et tout son matériel, si elle n'en dépassait pas la valeur. C'était une menace constante et redoutable contre son patrimoine et contre son industrie. Il fallait protéger le patron contre ce dangereux aléa. Sans doute il était à souhaiter que le patron, de son propre mouvement, par le seul ressort de son intérêt bien entendu, s'appliquât à prévoir et à prévenir l'éventualité que le risque professionnel faisait peser sur lui. Mais on ne pouvait guère s'en rapporter à lui seul, nous semble-t-il, et il paraissait sage de le protéger contre sa propre imprévoyance.

Il fallait donc organiser cette prévoyance par des institutions appropriées, et l'institution qui répondait à ce besoin était évidemment l'assurance. Le besoin s'imposait donc au législateur d'étudier les moyens de l'imposer aux patrons, soit dans une forme unique, soit dans les formes variées à l'infini auxquelles elle peut se prêter.

III

Enfin, s'il est encore une question qui devait appeler l'attention des promoteurs de la loi nouvelle, c'était celle de la situation faite à certaines catégories d'ouvriers par quelques-unes des dispositions de cette loi visant le chiffre des indemnités et des pensions à fournir par le patron, dispositions que nous allons indiquer rapidement afin d'en tirer les conséquences et de montrer le danger qu'elles créaient.

En accordant à l'ouvrier blessé une indemnité et à certains de ses parents une pension quand l'accident a été mortel, la loi a pris pour base de cette indemnité le salaire de la victime. Mais pour le calcul des pensions dues en cas de mort, un second facteur intervient : c'est la situation de famille de l'ouvrier tué. Le législateur a pensé, avec raison, que lorsque l'ouvrier qui subvenait par son travail aux besoins de sa famille était tué par un accident, il était juste d'accorder à cette famille une partie de ce salaire dont elle vivait. Mais la fraction du salaire varie avec les besoins de cette famille, c'est-à-dire avec le nombre et la qualité des parents laissés par la victime. Un ouvrier qui ne laisse ni conjoint, ni descendants, ni ascendants, est présumé n'avoir personne à sa charge et le patron n'a personne à indemniser au cas de mort accidentelle de cet ouvrier. Au contraire s'il a un conjoint et des enfants, ou des ascendants à sa charge, une indemnité leur est due suivant leur nombre. Les paragraphes *A*, *B* et *C* de la loi du 9 avril précisent

pour tous les cas possibles quelle est la fraction du salaire qui sera accordée à titre de pension ; ce sera :

A. «Une rente viagère égale à 20 o/o du salaire annuel de la victime pour le conjoint survivant non divorcé ou séparé de corps, à la condition que le mariage ait été contracté antérieurement à l'accident.

»En cas de nouveau mariage, le conjoint cesse d'avoir droit à la rente mentionnée ci-dessus ; il lui sera alloué, dans ce cas, le triple de cette rente à titre d'indemnité totale.

B. »Pour les enfants, légitimes ou naturels, reconnus avant l'accident, orphelins de père ou de mère, âgés de moins de seize ans, une rente calculée sur le salaire annuel de la victime, à raison de 15 o/o de ce salaire s'il n'y a qu'un enfant, de 25 o/o s'il y en a deux, de 35 o/o s'il y en a trois et 40 o/o s'il y en a quatre ou un plus grand nombre.

»Pour les enfants, orphelins de père et de mère, la rente est portée pour chacun d'eux à 20 o/o du salaire.

»L'ensemble de ces rentes ne peut, dans le premier cas, dépasser 40 o/o du salaire, ni 60 o/o dans le second.

C. »Si la victime n'a ni conjoint, ni enfant, dans les termes des paragraphes *A* et *B*, chacun des ascendants et descendants qui était à sa charge recevra une rente, viagère pour les ascendants et payable jusqu'à seize ans pour les descendants. Cette rente sera égale à 10 o/o du salaire annuel de la victime, sans que le montant total des rentes ainsi allouées puisse dépasser 30 o/o.

»Chacune des rentes prévues par le paragraphe *C* est, le cas échéant, réduite proportionnellement».

Ainsi, la loi tient compte de la situation de famille pour fixer, au cas d'accident suivi de mort, le montant de la pension due à titre d'indemnité.

Elle tient compte aussi de la nationalité, et cela non seulement pour la quotité des pensions allouées en cas de mort, mais encore pour toutes les rentes allouées au cas d'incapacité permanente, totale ou partielle. Les deux derniers alinéas de l'article 3, que nous citions tout à l'heure, disposent que :

« Les ouvriers étrangers victimes d'accidents qui cesseront de résider sur le territoire français recevront, pour toute indemnité, un capital égal à trois fois la rente qui leur avait été allouée.

» Les représentants d'un ouvrier étranger ne recevront aucune indemnité si, au moment de l'accident, ils ne résidaient pas sur le territoire français ».

Les dispositions de la loi visant les pensions à allouer aux familles des ouvriers français victimes d'accidents sont absolument logiques et légitimes. L'indemnité est la réparation d'un préjudice et doit se mesurer à l'étendue de ce préjudice. Or, personne ne peut contester que la mort d'un ouvrier laissant un certain nombre d'enfants en bas âge, qu'il nourrissait par son travail, cause un préjudice plus grand que celle de l'ouvrier sans famille ou n'ayant que des ascendants, et que ce préjudice est en raison du nombre et de la qualité des parents qui étaient à la charge de la victime.

En ce qui concerne la nationalité et la résidence des

ouvriers étrangers ou de leur famille, la légitimité des dispositions de la loi est beaucoup plus contestable. Elles paraissent le résultat d'un nationalisme ou d'un protectionnisme mesquin et hypocrite, car si l'on admet le travail des ouvriers étrangers en France, on ne comprend pas pourquoi on les exclut des bénéfices de la loi, en créant ainsi une inégalité choquante et injustifiée entre eux et les nationaux.

Mais, fondées ou non, légitimes ou injustes, les dispositions que nous venons d'énumérer existent et il n'est pas difficile de voir quelles conséquences elles vont avoir dans la pratique :

Puisque le patron, au cas d'accident mortel, sera condamné à une indemnité plus ou moins forte, suivant la situation de famille ou la nationalité de l'ouvrier, il tiendra compte de cette situation et de ces circonstances pour l'embauchage de son personnel. Il aura un gros intérêt à n'employer que des ouvriers célibataires et sans famille et des étrangers dont la famille ne réside pas en France, car il réduira ainsi au minimum le risque professionnel. On voit quelles injustices cette situation va produire. Ce sera une prime au célibat ou aux étrangers. Les catégories d'ouvriers les plus intéressantes, les Français, les hommes mariés, ceux chargés de famille, c'est-à-dire ceux qui sont les plus dignes de la sollicitude et de la bienveillance de la loi, vont être frappés d'une singulière déchéance, d'un ostracisme des plus fâcheux.

Et qu'on ne dise pas que ce péril est imaginaire, que le patron, en embauchant ses ouvriers, ne songera pas à ce risque probable et à cette inégalité de traitement en

cas d'accident entre ces diverses catégories d'ouvriers. S'il se peut que des patrons ignorants et imprévoyants n'y songent pas, il y a fort à parier que beaucoup finiront par comprendre l'intérêt que nous signalions tout à l'heure et à y conformer leur conduite industrielle pour l'embauchage ou la fixation du salaire.

Nous avons d'ailleurs un précédent utile à étudier dans la législation anglaise. La loi du 6 août 1897, qui régit en Angleterre la matière des accidents du travail, se borne à fixer les règles de la responsabilité patronale et, conformément au bon sens et à la justice, elle alloue, en cas de mort, des pensions différentes suivant la situation de famille et les charges de la victime. Elle n'organise ensuite aucune garantie efficace et n'a même pas songé à encourager la prévoyance industrielle par l'organisation d'un système sérieux d'assurances. Aussi, le fâcheux effet que ne pouvaient manquer d'avoir les dispositions que nous signalions plus haut s'est produit. Les patrons ont renvoyé leurs ouvriers chargés de famille, ils ont tâché de constituer leur personnel avec des célibataires. On chassait même ceux dont la santé ou l'état général plus faible pouvait être une cause d'accidents. Un trouble profond s'ensuivit. Nous lisons, en effet, dans *Le Recorder* du 1er octobre 1898 :

« Les patrons, en particulier les propriétaires de mines, avaient annoncé qu'ils se débarrasseraient de tous ceux de leurs ouvriers qui, par leurs défauts physiques, seraient plus particulièrement exposés aux accidents. Dès le mois de juillet 1898, ils mirent cette mesure à exécution ».

Et pour le cas spécial qui nous occupe, la situation de

famille, nous trouvons dans *Le Recorder* du 13 août 1898 les renseignements suivants :

« Outre l'âge, le grand nombre d'enfants crée aussi pour les patrons une charge assez lourde. On cite le cas d'un ouvrier de 32 ans, marié, père de cinq enfants, qui fut renvoyé d'une mine, où il travaillait depuis quinze ans, dès la mise en vigueur de la loi ». D'autres établissements firent annoncer qu'ils n'embauchaient plus d'ouvriers à partir d'un certain âge (1).

On voit donc quel danger peut créer cette base de fixation des indemnités : la situation de famille et la nationalité de la victime. Par elle, la loi, qui est faite dans l'intérêt des ouvriers, va devenir un malencontreux pavé de l'ours et va retomber lourdement sur ceux qu'elle veut protéger. Cet argument n'a pas échappé aux adversaires de la loi et ils s'en sont fait auprès des ouvriers une arme redoutable. Mais leur argument ne prouvait rien contre le principe même de la loi et du risque professionnel ; il ne prouvait même rien contre la base de répartition des indemnités, que nous avons reconnue absolument équitable, du moins en ce qui concerne la situation de famille. Mais il devait avoir une portée et prévenir le législateur. Le danger signalé était réel : il ne fallait pas, pour cela, abandonner la loi et son excellent principe, mais il fallait le compléter par des institutions propres à éviter ces conséquences fâcheuses, et nous verrons que, là encore, l'assurance était le remède tout indiqué.

(1) Nous puisons ces renseignements dans Ch. Rist : *Législation anglaise sur la responsabilité en matière d'accidents*, pages 114 et 115.

*
* *

Nous pouvons donc dire, afin de résumer ce qui précède et pour fixer le plus clairement possible les préoccupations auxquelles devait répondre le législateur en organisant un système de garanties, conséquence inévitable de l'admission du risque professionnel, que ce législateur devait se proposer un triple but :

1° Garantir d'une façon absolument certaine à l'ouvrier le paiement de sa créance ;

2° Protéger le patron contre le caractère inopiné et accidentel de la charge qu'on lui attribuait et qui devait être tempérée par la prévoyance ;

3° Veiller à ce que la loi, par suite de la base de fixation des indemnités, ne se retournât pas contre les ouvriers les plus intéressants, français, mariés et chargés de famille, par exemple.

Nous allons exposer le système auquel s'est arrêté, après de nombreux tâtonnements, le législateur français et nous verrons dans un chapitre suivant comment ce système répond au triple but que nous indiquons.

CHAPITRE III

Les garanties dans la loi du 9 avril 1898

Au point de vue des garanties légales, le législateur de 1898 a divisé en deux catégories les indemnités résultant de la nouvelle loi. Il distingue :

1° Les créances relatives aux frais médicaux, pharmaceutiques et funéraires, et les indemnités allouées à la suite de l'incapacité temporaire de travail ;

2° Les indemnités pour incapacité permanente de travail ou accidents suivis de mort.

* * *

Les premières sont garanties par le privilège de l'article 2101 du Code civil et elles sont inscrites, dans cet article, sous le n° 6. L'impression que donne la lecture de l'article 23 qui institue cette garantie et de tout le titre IV de la loi, est que, des deux catégories d'accidents, la première, c'est-à-dire ceux n'entraînant qu'une incapacité temporaire, a paru beaucoup moins importante que l'autre au législateur Comme nous allons le voir, pour les accidents suivis de mort ou d'incapacité permanente, il a organisé et facilité l'assurance par un ensemble de dispositions assez ingénieuses ; pour les indemnités résultant

d'incapacités temporaires, il a tout simplement admis la garantie de droit commun, le privilège de l'article 2101 du Code civil. Le législateur a sans doute pensé que les objections que l'on élevait contre cette extension du privilège de l'article 2101 aux créances d'indemnités perdaient beaucoup de leur importance quant aux indemnités pour incapacité temporaire. L'argument tiré du chiffre élevé de la créance garantie créant une menace lourde et permanente contre le patrimoine de l'industriel ne paraissait pas pertinent, les sommes allouées pour ces cas particuliers étant souvent minimes. Et il a estimé que le privilège général suffirait à garantir l'ouvrier sans trop grever le patrimoine de l'industriel. Nous verrons ce qu'il faut penser de ce système.

*
* *

Pour les créances résultant d'accidents ayant entraîné une incapacité permanente ou suivis de mort, la loi a organisé un système véritablement ingénieux et qui a essayé de concilier le désir de la Chambre de garantir formellement à l'ouvrier le paiement de sa créance et les répugnances du Sénat pour tout ce qui était assurance obligatoire.

On peut diviser à ce point de vue son œuvre en deux parties : 1° il a d'abord organisé et encouragé l'assurance ; 2° il a organisé une garantie pratiquement efficace contre l'insolvabilité des patrons ou des assureurs.

§ I. — Organisation de l'assurance

Le législateur a d'abord eu le souci évident de faciliter l'assurance aux patrons. La Chambre des députés avait, en effet, voté, à plusieurs reprises, l'assurance obligatoire, et ce n'est que devant la résistance opiniâtre du Sénat qu'elle s'est décidée à un texte transactionnel. Ce souci se trouve surtout dans l'article 27 de la loi.

Pensant que les patrons verraient par eux-mêmes le gros intérêt qu'ils auraient à se décharger par avance, au moyen de l'assurance, de la responsabilité du risque nouveau, il fallait les y encourager. Or, ce qu'il y avait le plus à craindre, c'était d'abord une certaine défiance des particuliers vis-à-vis des compagnies d'assurances. Celles-ci sont, en effet, des entreprises privées instituées dans l'unique but de réaliser des bénéfices, et leur intérêt est diamétralement opposé à celui des assurés, comme à celui des victimes. Quand un industriel prévoyant s'astreindrait au payement de primes parfois élevées pour se décharger du risque professionnel, il fallait qu'il eût la certitude que la compagnie le couvrirait dans tous les cas et qu'il n'aurait pas à payer à la fois les primes et l'indemnité. Il fallait prévenir l'insolvabilité possible des compagnies, afin de donner toute sécurité au patron assuré.

Pour cela, le législateur a soumis les compagnies d'assurances au contrôle et à la surveillance de l'État. Et il n'y a pas soumis que les compagnies privées. Prévoyant

la constitution de mutualités entre patrons ou de syndicats de garantie, il a soumis toutes ces associations, comme les compagnies, au contrôle et à la surveillance administratifs.

Ce contrôle s'exerce par un corps de commissaires-contrôleurs, rétribués par l'État et chargés de surveiller la gestion financière des diverses associations d'assurance, compagnies privées, mutualités ou syndicats de garantie. Ce que donne ou ce que donnera le contrôle ainsi organisé comme résultats pratiques, il est difficile de le dire, car ces fonctionnaires n'ont été institués que vers le milieu de l'année 1899 et il est difficile d'apprécier leur intervention dans un si court espace de temps. En tout cas, on peut dire que si ce service est organisé et compris suivant les vœux du législateur, il doit donner la sécurité la plus entière aux patrons assurés comme aux victimes d'accidents.

Les syndicats de garantie, qui lient solidairement leurs membres et qui, par suite, présentent une solvabilité à toute épreuve, ne sont soumis qu'à ce seul contrôle. Les mutualités et les compagnies privées, françaises ou étrangères, sont en outre obligées par la loi à constituer des réserves mathématiques ou des cautionnements, dont le montant est affecté par privilège au payement des pensions et indemnités. Ces réserves, dont le montant est basé sur les données de la statistique et dont la réalité doit être constatée par les commissions de contrôle, doivent être une garantie formelle contre l'insolvabilité des compagnies, qui ne devrait théoriquement plus se produire.

C'était bien d'assurer, dans la mesure du possible, la

solvabilité des compagnies et de donner ainsi au patron la confiance qui le pousserait à s'assurer. Mais un autre danger devait être évité. La mise à la charge du patron du risque professionnel devait donner une grande extension aux compagnies privées, car la formation spontanée de mutualités entre petits ou grands patrons était une chose très problématique. Or, tout patron prévoyant allait se sentir obligé de s'assurer. N'était-il pas à craindre que les compagnies, sentant cette nécessité, n'abusassent de la situation? N'allaient-elles pas se syndiquer ou, en tout cas, par un accord exprès ou tacite, imposer aux industriels des conditions ruineuses, des primes exagérées? Ces craintes, dont le législateur de 1898 ne se rendit peut-être pas un compte exact, étaient cependant très justifiées et la pratique ne tarda pas à le prouver. Dès la mise en vigueur de la nouvelle loi, alors que les mutualités ou les syndicats de garantie n'avaient pas eu le temps de se constituer, les compagnies, investies d'un monopole de fait, d'autant plus dangereux qu'un petit nombre seulement d'entre elles, en mesure de constituer les réserves légales, le détenaient à l'exclusion des autres, les compagnies profitèrent et abusèrent de la situation pour élever leurs primes d'assurances. C'est ainsi qu'elles arrivaient à demander pour la scierie mécanique des primes de 11 o/o; pour l'industrie du bois de construction avec scierie, 11 o/o; pour la menuiserie avec outillage mécanique, 7 o/o; pour l'entreprise générale du bâtiment, 3,75 o/o; pour les mécaniciens grosses pièces 5 o/o, petites pièces 4 o/o; alors qu'en Allemagne l'assurance pour la conduite des voitures n'était que de 2,62 o/o et en Autriche,

pour l'industrie des carrières, 3,56 o/o (*Journal Officiel*, discours de M. Groussier, séance du 16 mai 1899. Chambre des députés. Débats, p. 1385) (1).

Il fallait donc trouver un frein pour arrêter l'avidité des compagnies et ramener les primes à un taux rationnel. Cela a été en grande partie le but de la loi du 24 mai 1899 réorganisant la Caisse nationale d'assurances en cas d'accident. En effet, cette caisse n'a pas pour but principal d'amener les industriels à s'assurer à l'Etat. Le calcul des primes est fait de telle sorte que la gestion de la caisse ne doit pas rapporter de bénéfices, mais doit seulement couvrir d'une façon certaine les frais d'administration, sans que l'Etat ait un sou à débourser. Si l'on avait admis, en effet, les subventions de l'Etat, on aurait créé une caisse privilégiée, qui aurait fait une concurrence injuste et désastreuse aux compagnies privées. Il eût alors mieux valu les supprimer purement et simplement. Aussi tel n'était pas le but du législateur.

En créant à côté des compagnies privées l'assurance par une caisse d'Etat, il a voulu simplement servir de régulateur au taux des primes. Si les compagnies demandent des primes trop élevées, dans le but de réaliser de gros bénéfices, les industriels s'adresseront à la Caisse nationale qui leur fournira l'assurance dans d'excellentes conditions de solvabilité et à des taux raisonnables. Les compagnies seront alors obligées, pour vivre, à abaisser leurs primes et à rabattre de leurs prétentions,

(1) André Boissier.— *La Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents.* Thèse, Paris, 1900.

et lorsque ces primes seront redevenues normales, il est probable que les compagnies, mieux organisées que la Caisse nationale au point de vue de la publicité et des facilités commerciales, reprendront à cette dernière une partie de sa clientèle. Cela s'est produit dans la première période d'application de la loi, et il ne faudrait pas considérer le nombre relativement faible d'assurés de la Caisse nationale comme un signe d'échec de cette caisse. L'important est qu'elle existe et qu'elle puisse, le cas échéant, fournir l'assurance à ceux qui s'adressent à elle. Elle est ainsi une menace constante pour les compagnies et sert de régulateur, ainsi que nous le disions, à leur avidité pour le cas où elles voudraient élever leurs primes au-dessus de la normale et imposer aux industriels des conditions léonines.

Telles sont les mesures que le législateur a prises pour organiser l'assurance. L'industriel reste entièrement libre de s'assurer ou de supporter de ses propres forces le poids éventuel des indemnités. Mais s'il veut s'assurer, il peut, soit réuni à d'autres grands industriels d'une solvabilité assurée par des conditions sévères qu'impose la loi (décret du 28 février 1899), former des syndicats de garantie soumis seulement au contrôle et à la surveillance de l'Etat, soit entrer dans des mutualités ou recourir par un contrat à une compagnie privée, et dans ce cas la surveillance de l'Etat et l'obligation des réserves mathématiques et du cautionnement viennent parer aux insolvabilités éventuelles de ces organisations.

§ II. — Garantie contre l'insolvabilité

Mais toutes les mesures que nous venons d'énoncer et qui sont bonnes en elles-mêmes apparaissent cependant comme insuffisantes et ne créent pas pour l'ouvrier une garantie suffisante du payement des indemnités. Sans doute, le patron qui voudra s'assurer pourra le faire dans de bonnes conditions, grâce au contrôle et à la surveillance de l'Etat d'une part, grâce à la concurrence de la Caisse nationale d'autre part. Mais, en somme, on ne peut affirmer que le contrôle sera exercé d'une façon efficace et que les réserves mathématiques seront toujours réelles et suffisantes. L'insolvabilité des compagnies ou des mutualités, quoique improbable, pourra cependant se produire.

Cela n'est pas le plus grand danger. En effet, celui-là, peu redoutable, vise les patrons assurés. Et les autres? Ceux qui, malgré les facilités offertes par la loi, malgré les encouragements du législateur, malgré leur propre intérêt, ne se seront pas assurés ? Quelle garantie aura contre eux l'ouvrier créancier d'une indemnité pour infirmité permanente, ou la famille de l'ouvrier mort accidentellement ? Le privilège de l'article 2101 ne s'étend pas à ces créances et on ne saurait blâmer le législateur de cette abstention. Voyons donc tout de suite par quel système le législateur a paré à l'insolvabilité soit du patron non assuré, soit des assureurs eux-mêmes.

L'article 24 de la loi de 1898 dispose que :

« A défaut, soit par les chefs d'entreprise débiteurs, soit par les sociétés d'assurances à primes fixes ou mutuelles, ou les syndicats de garantie liant solidairement tous leurs adhérents, de s'acquitter, au moment de leur exigibilité, des indemnités mises à leur charge à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente de travail, le paiement en sera assuré aux intéressés par les soins de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, au moyen d'un fonds spécial de garantie constitué comme il va être dit et dont la gestion sera confiée à ladite caisse ».

Cet article donne immédiatement à la victime et à ses représentants la certitude qu'ils seront payés. En effet, dès qu'il aura fait constater sa créance, soit d'accord avec le patron, soit judiciairement, muni de l'ordonnance du président du tribunal constatant l'accord ou d'une décision judiciaire définitive et justifiant par une pièce quelconque le refus ou l'impossibilité de payer du patron ou de l'assureur, le créancier n'aura qu'à s'adresser à la Caisse des retraites qui lui versera l'indemnité due. Comme on le voit, les termes de la loi sont formels et il n'y a pas place pour une échappatoire. Le payement de l'indemnité est en quelque sorte automatique et aucune contestation ne paraît possible entre le créancier de l'indemnité et la Caisse des retraites. Nous verrons plus loin comment est organisé pour cette dernière le recours contre le véritable débiteur; mais pour le moment nous retenons seulement ce fait : que l'ouvrier — ou sa famille — sera toujours payé, pourvu qu'il justifie de sa créance et du non payement par le débiteur.

Cette procédure est très simple et ne saurait qu'être approuvée ; mais voyons le côté le plus intéressant du système, c'est-à-dire les moyens par lesquels est constitué le fonds de garantie à l'aide duquel les créances seront ainsi payées. L'article 25 nous indique ces moyens :

« Pour la constitution du fonds spécial de garantie, il sera ajouté au principal de la contribution des patentes des industriels visés par l'article premier quatre centimes additionnels. Il sera perçu sur les mines une taxe de cinq centimes par hectare concédé.

» Ces taxes pourront, suivant les besoins, être majorées ou réduites par la loi de finances ».

Ainsi voilà le système très simple par lequel la loi de 1898 pare à l'insolvabilité éventuelle des chefs d'industrie ou de leurs assureurs. On ne peut en nier le caractère ingénieux et séduisant. Il a surtout le mérite d'avoir été une solution pratique alors que le conflit entre la Chambre, décidée à garantir l'ouvrier par l'assurance obligatoire, et le Sénat, partisan irréductible de la liberté de l'assurance et n'admettant d'autre garantie que le privilège emprunté à l'article 2101 du Code civil, menaçait de retarder indéfiniment le vote de la loi. C'est ce qu'exprimait le président de la commission chargée d'examiner le projet devant la Chambre des députés, lorsqu'il disait :

« Nous aimons mieux une solution quelle qu'elle soit, pourvu qu'elle aboutisse, et, du moment que le Gouvernement s'est engagé à soutenir énergiquement son système devant le Sénat, nous l'avons accepté parce que nous désirons faire aboutir la loi..... ».

Le principal mérite de cette solution fut donc d'en être une. Si cependant on se place à l'unique point de vue de la garantie à accorder à la créance d'indemnité, il faut aussi reconnaître que ce système atteint pleinement son but. L'ouvrier n'a plus aucun risque d'insolvabilité à redouter. Non payé par son patron, il le sera toujours sûrement par la Caisse des retraites. Qu'a-t-il de plus à demander?

D'autre part, le fonds de garantie a été établi sur des bases assez larges pour qu'il suffise dans tous les cas à parer aux insolvabilités. La statistique nous indique en effet que le risque d'insolvabilité en Allemagne et en Autriche oscille entre 3 et 6 pour 1000; le ministre du commerce, M. Henry Boucher, initiateur du système que nous examinons, fit procéder en France à une contre-vérification qui porta non seulement sur l'industrie, mais encore sur le gros commerce et sur le petit commerce, dont le coefficient d'insolvabilité est beaucoup plus grand que celui de l'industrie. On a relevé le nombre des faillites et des liquidations judiciaires et on l'a comparé au nombre des patentes, et cette proportion a à peine atteint 5 pour 1000. Comme les seuls industriels sont assujettis au risque professionnel, on pouvait conclure sans hésitation que les chances d'insolvabilité en France et dans l'industrie ne dépassent pas 4 pour 1000 (1), ce qui est une proportion assez faible.

Mettant les choses au pis, le ministre du commerce estimait que le fonds de garantie ne devait jamais dépas-

(1) V. Edouard Serre. — *Les accidents du travail.* Paris, 1899.

ser la somme annuelle de 720.000 fr. et qu'il devrait même s'abaisser à 3 ou 400.000 fr. Or, le total des patentes payées annuellement par les chefs d'industrie assujettis au risque professionnel est de 18 millions en chiffres ronds. Les quatre centimes additionnels donnaient donc exactement ces 720.000 fr. qui étaient la prévision la plus défavorable de la contribution annuelle du fonds de garantie (1). Il est donc probable qu'avant peu de temps il y aura dans la caisse du fonds de garantie un excédent progressif qui permettra d'abaisser le chiffre des centimes additionnels, ainsi que la loi elle-même l'a prévu.

On peut donc dire que, pratiquement, la garantie donnée par la loi aux créanciers d'indemnité pour cause d'accidents suivis de mort ou d'incapacité permanente leur offre une sécurité absolue, car cette créance sera payée dans tous les cas. Il faut reconnaître que c'est un bien beau résultat, que les résistances du Sénat contre l'assurance obligatoire ne permettaient guère d'espérer, lorsque cette combinaison transactionnelle fut trouvée.

Comme la Caisse nationale des retraites verse à l'ouvrier son indemnité sur la seule preuve que le patron ou l'assureur n'a pas effectué ce payement, la loi lui a ménagé un recours, une sorte de subrogation contre celui pour le compte de qui elle a payé. C'est l'article 26 de la loi qui organise ce droit :

« La Caisse nationale des retraites exercera un recours contre les chefs d'entreprise débiteurs, pour le compte

(1) Chambre des députés. Débats. Discours de M. Henry Boucher. (*Journal Officiel*, 28 octobre 1897).

desquels des sommes auront été payées par elle conformément aux dispositions qui précèdent.

» En cas d'assurance du chef d'entreprise, elle jouira, pour le remboursement de ses avances, du privilège de l'article 2102 du Code civil sur l'indemnité due par l'assureur et n'aura plus de recours contre le chef d'entreprise.

. . . . . .

»Les décisions judiciaires n'emporteront hypothèque que si elles sont rendues au profit de la Caisse des retraites exerçant son recours contre les chefs d'entreprise ou les compagnies d'assurances».

S'il était nécessaire que l'ouvrier fût payé sans retard et obtînt de la Caisse des retraites l'indemnité que son patron se refusait à lui verser, ce payement ne pouvait être fait sans discernement. Lorsque le patron débiteur est réellement insolvable et non assuré, c'est définitivement la Caisse des retraites ou plutôt le fonds de garantie institué par l'article 25 qui fait les frais de l'indemnité, car son recours contre un réel insolvable sera illusoire.

Mais quand il y aura seulement mauvaise volonté ou impuissance momentanée et non insolvabilité du patron ou de l'assureur, le recours ouvert par la loi à la Caisse des retraites lui permettra de rentrer dans les fonds qu'elle aura déboursés. La loi lui accorde même une faveur : les jugements que la caisse obtient contre les chefs d'entreprise ou les compagnies d'assurances emporteront de droit l'hypothèque judiciaire supprimée pour les autres jugements rendus en vertu de la loi.

Notons aussi en passant la faveur faite par le second paragraphe de l'article 26 au patron assuré. Si l'indem-

nité réclamée par l'ouvrier n'a pas été payée en temps utile, la Caisse des retraites qui a effectué ce payement ne peut exercer son recours que contre l'assureur. Si la subrogation de la Caisse des retraites aux droits de la victime avait été totale, elle aurait eu les mêmes droits que celle-ci et elle aurait pu attaquer le chef d'entreprise. La loi a pensé que celui-ci, s'étant montré prévoyant en s'assurant contre le risque professionnel, ne devait plus pouvoir être inquiété. Cette mesure vient s'ajouter à l'ensemble du système qui a pour but de pousser le patron à l'assurance.

CHAPITRE IV

Critique de ces garanties

Nous avons dit qu'au point de vue exclusif de la sécurité des ouvriers pour la garantie de leur créance, le système adopté par la loi de 1898 était entièrement satisfaisant. Si l'on se reporte aussi aux circonstances dans lesquelles il a été imaginé et voté, si l'on songe, d'une part, que le Sénat se refusait énergiquement à admettre l'obligation à l'assurance, d'autre part, que le privilège de l'article 2101 du Code civil n'offrait à l'ouvrier qu'une garantie illusoire, tout en grevant lourdement l'industrie, on est bien forcé de reconnaître que ce système transactionnel de la garantie contre l'insolvabilité a été une trouvaille merveilleuse comme terrain d'entente. Réduisant au minimum l'intervention de l'Etat et laissant le maximum de liberté économique à l'industriel, il ne devait pas éveiller les susceptibilités exagérées des économistes du Sénat et il permettait d'assurer aux victimes le paiement de leurs indemnités ou de leurs rentes.

Mais si, faisant ainsi la part des difficultés de l'heure et du milieu, nous avons rendu hommage à l'habileté des promoteurs de ce système et avons donné à ce système lui-même la part d'approbation qui lui est due, il nous

sera bien permis de considérer à présent cette législation en elle-même, de nous demander si, à tous points de vue, elle est satisfaisante et si elle répond entièrement au but que devait se proposer le législateur. Ce sera l'objet du présent chapitre.

Nous avons vu, en examinant les conséquences nécessaires de l'application du principe général de la loi sur le risque professionnel, que trois ordres de préoccupations devaient solliciter l'attention du législateur, que pour parfaire son œuvre il devait, dans un bon système législatif, se proposer un triple but :

1° Garantir à la victime ou à ses représentants le paiement de leur créance;

2° Eviter par une institution quelconque de prévoyance la ruine de l'industrie et notamment des petits patrons, que le caractère inopiné et accidentel des créances nouvelles pouvait facilement acculer à la faillite ;

3° Veiller à ce que les dispositions de la loi basant le chiffre des pensions sur la situation de famille ou la nationalité des victimes n'eût pas une répercussion fâcheuse sur l'embauchage ou les salaires et que la loi ne se retournât ainsi contre ceux qu'elle voulait protéger, et spécialement contre les plus intéressants d'entre eux.

Puisque nous avons reconnu que c'étaient là les conditions essentielles que devait remplir un bon système législatif de garanties, nous ne saurions mieux faire que d'examiner à l'aide de ce critérium les dispositions du titre IV de la loi de 1898.

Nous devons tout d'abord faire la division que le législateur a adoptée lui-même dans l'institution des garan-

ties et nous avons à examiner : 1° celles concernant les créances pour frais médicaux, pharmaceutiques, funéraires, etc., ou les indemnités résultant d'incapacités temporaires ; et 2° celles concernant les indemnités ou pensions à suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente.

I

Du privilège de l'article 2101 qui garantit la première catégorie d'indemnités, nous n'aurons pas grand'chose à dire. Les créances qu'il garantit sont, en général, peu élevées, quoiqu'elles puissent varier beaucoup. Aussi, dans la plupart des cas, produira-t-il son plein effet. D'autre part, les critiques formulées parfois contre l'extension de ce privilège aux créances du risque professionnel ne seront, en général, pas fondées pour l'application qui en est ainsi faite. Les créances garanties étant peu élevées, ce privilège ne constituera pas une menace bien sérieuse pour le patrimoine de l'industriel et n'aura pas à préoccuper beaucoup les capitalistes qui auront à traiter avec lui.

Cependant la garantie ainsi offerte ne se présente pas avec le caractère de certitude qu'on eût aimé à y voir. Et cela est d'autant plus regrettable que si ces indemnités peuvent être d'un montant peu élevé, ce montant est très variable et en tout cas les accidents entraînant l'incapacité temporaire sont de beaucoup les plus fréquents. On compte en effet, d'après les données de la statistique, 3000

accidents entraînant la mort, 12.000 entraînant une incapacité permanente totale ou partielle, contre 100.000 entraînant une simple incapacité temporaire (1). Ils constituent donc les 85 centièmes du nombre total des accidents. A ce titre, il semble qu'ils auraient pu retenir davantage l'attention du législateur et être garantis par un procédé d'une efficacité plus certaine que celle du privilège de l'article 2101 du Code civil.

Il est des cas en effet où cette indemnité pourra être d'un chiffre assez élevé. Une incapacité temporaire peut durer plusieurs mois et même plusieurs années. Si les soins médicaux à donner ont été coûteux, si l'infirmité a nécessité pour sa guérison des interventions chirugicales, toujours onéreuses, on voit que la créance garantie pourra être importante. Or, le privilège qui la garantit est inscrit par la loi, sous le n° 6, dans l'article 2101 du Code civil. Avant que l'ouvrier soit payé, il faudra donc qu'on ait d'abord prélevé le montant des créances visées aux cinq premiers paragraphes de la loi, il faudra qu'on ait distrait de l'actif :

1° Les frais de justice ;

2° Les frais funéraires ;

3° Les frais quelconques de la dernière maladie, quelle qu'en ait été la terminaison, concurremment entre ceux à qui ils sont dus ;

4° Les salaires des gens de service pour l'année échue et ce qui est dû pour l'année courante ;

(1) André Boissier. — *La Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents*, page 157.

5° Les fournitures de subsistances faites au débiteur et à sa famille, savoir : pendant les dix derniers mois, par les marchands en détail, tels que boulangers, bouchers et autres ; et pendant la dernière année, par les maîtres de pension et marchands en gros.

Il faut même ajouter à cette nomenclature les créances suivantes auxquelles des lois postérieures ont étendu le bénéfice de l'article 2101 du Code civil, et qui sont préférées à celles résultant d'indemnités pour cause d'accident :

1° « Le salaire acquis aux ouvriers directement employés par le débiteur pendant les trois mois qui ont précédé l'ouverture de la liquidation judiciaire ou de la faillite, Cette créance prend, dans l'article 2101, le même rang que le salaire des gens de service. Le même privilège est accordé aux commis attachés à une ou plusieurs maisons de commerce, sédentaires ou voyageurs, savoir : s'il s'agit d'appointements fixes, pour les salaires qui leur sont dus durant les six mois antérieurs à la déclaration de la liquidation judiciaire ou de la faillite. Et s'il s'agit de remises proportionnelles allouées à titre d'appointements, pour toutes les commissions qui leur sont définitivement acquises dans les trois derniers mois précédant le jugement déclaratif, alors même que la cause de ces créances remonterait à une date antérieure». (Code de commerce modifié par les lois du 28 mai 1838, du 2 mars 1889 et du 8 février 1895).

2° « La restitution des retenues et autres sommes affectées aux institutions de prévoyance, pour les ouvriers ou employés, et qui, lors de la faillite ou de la liquidation,

n'auraient pas été effectivement versées à l'une des caisses prévues par la loi. Cette créance n'est privilégiée que pour les sommes afférentes à l'année courante et ce privilège prend rang avec celui des salaires des gens de service de l'article 2101 du Code civil». (Loi du 27 décembre 1898, article 4 *in fine*).

3° «Les mois de nourrice dus par les parents ou par toute autre personne». Le privilège qui garantit cette créance, créé par la loi du 23 décembre 1874, article 4, prend rang entre les numéros 3 et 4 de l'article 2101 du Code civil.

On voit par l'énumération qui précède que la créance de l'ouvrier atteint d'incapacité temporaire ne viendra, dans l'ordre ouvert, qu'après le désintéressement d'un certain nombre de créanciers, dont quelques-uns peuvent l'être pour des sommes assez fortes. Par conséquent, si, d'une part, le montant de l'indemnité est élevé et si, d'autre part, les créances qui la priment dans l'ordre des privilèges sont importantes, l'ouvrier courra le risque de ne rien toucher. Cela pourra se produire surtout dans la petite industrie, où le patrimoine de l'industriel, meubles ou immeubles, pourra être très restreint et être absorbé par les premières créances privilégiées et où certains patrons peu scrupuleux sauront employer leur habileté à réduire leur solvabilité à son strict minimum.

Nous pensons donc que la garantie qu'offre la loi à l'ouvrier atteint d'incapacité temporaire ne présente pas des caractères de sécurité suffisants. Il ne fait pas de doute que, dans la plupart des cas, notamment dans la grande et la moyenne industrie, le privilège non seule-

ment sera suffisant, mais qu'il n'aura même pas l'occasion de s'exercer. C'est donc surtout pour la petite industrie, pour le patron qui n'a qu'un nombre restreint d'employés et n'a pour tout capital que son outillage nécessaire que ce privilège a été créé. Or, c'est précisément dans cette catégorie d'industriels qu'il pourra se trouver des solvabilités plus que douteuses, où le patrimoine entier du débiteur, allégé des créances privilégiées d'ordre préférable à celle de l'ouvrier, ne suffira pas à payer cette indemnité. Pour si rares que puissent être ces cas, ils peuvent se produire, et cela suffit pour qu'il y ait là un danger qu'on aurait dû et qu'on aurait pu éviter.

II

Au point de vue spécial de la sécurité de l'ouvrier, nous devons reconnaître tout de suite que les créances résultant d'accidents suivis de mort ou d'incapacité permanente sont très efficacement garanties par le système de la loi que nous avons exposé dans le précédent chapitre. Comme nous l'avons vu, si le patron, soit mauvaise volonté, soit impossibilité matérielle, ne paye pas à l'ouvrier ou à sa famille la créance qui leur est judiciairement attribuée, par une procédure des plus simples, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse est mise en cause et effectue le payement entre les mains du créancier. Cette caisse, ayant à son tour un recours contre le patron pour se faire rembourser, pourra rentrer dans les fonds déboursés ou n'y pas rentrer, peu importe ; au

point de vue spécial de l'intérêt de l'ouvrier, on ne peut prévoir d'hypothèse où il ne sera pas payé. Le système semble donc parfait à ce point de vue et il l'est en effet.

Mais c'est là un côté un peu exclusif de la question. Le procédé, excellent dans ses conséquences pour l'ouvrier, pourra être mauvais considéré en lui-même, en son principe. Nous aurons plus loin à examiner en effet si on ne pouvait pas obtenir un résultat aussi satisfaisant, donnant une égale sécurité à l'ouvrier par d'autres moyens, et si, de ces moyens, celui de la loi était le meilleur. Nous aurons à nous demander si la répartition des charges et la contribution au risque d'insolvabilité est faite d'une façon équitable par le système de la loi. Mais pour le moment, en considérant seulement ce système dans ses conséquences et ses résultats pratiques, en rapprochant ces résultats du but à atteindre, nous pouvons dire que la garantie légale satisfait pleinement à la première partie du triple but que devait se proposer le législateur et que nous avons pris comme critérium.

Mais nous n'en pourrons pas dire autant pour les deux autres fonctions que nous avons reconnues nécessaires à un bon système de garanties. Le deuxième point, en effet, concernant la protection du patron contre le caractère imprévu et inopiné des créances nouvelles, a été sinon totalement négligé, du moins très imparfaitement traité par le législateur. En effet, lorsque la Caisse des retraites paye à son lieu et place, le patron n'est pas exonéré pour cela, et, grâce au recours légal prévu par l'article 26, cette caisse prend la place de l'ouvrier et poursuit le patron en remboursement de ce qu'elle a payé

pour lui. L'obligation légale de payer les quatre centimes additionnels ne modifie donc en rien la situation du patron par rapport à sa dette et celle-ci n'en pèse pas moins lourdement sur lui.

Il y a cependant une partie du titre de la loi qui traite des garanties, qui a essayé de combler cette lacune, c'est celle qui a trait à l'organisation de l'assurance. Sans doute, le patron est laissé entièrement libre ; il peut, à son gré, s'affilier à un syndicat de garantie ou à une mutualité, se décharger du risque par un contrat d'assurance à une compagnie primée ou bien rester son propre assureur, c'est-à-dire rester exposé avec ses seules forces au risque résultant de la loi. Mais, en instituant le contrôle et la surveillance de l'Etat sur les mutualités et les compagnies d'assurances, en dispensant les syndicats de garantie de la constitution des réserves mathématiques ou des cautionnements, en offrant aux industriels l'assurance par la Caisse nationale, en organisant la garantie efficace que l'on sait au profit de l'ouvrier et le recours de la Caisse des retraites contre le patron, qui est une grande menace contre celui-ci au cas où il n'acquittera pas sa dette, le législateur a bien indiqué que son vœu était de voir les patrons s'assurer ou s'affilier à des syndicats de garantie. Il n'a pas inscrit dans le texte de la loi le principe de l'obligation à l'assurance, mais il croyait bien que le premier effet de la loi serait de faire assurer tous les patrons, tant la conception de l'assurance se liait dans sa pensée à celle du risque professionnel.

Nous trouvons la preuve de cette intention du législateur de 1898 dans les travaux préparatoires de la loi et

mieux encore dans les discussions qui ont eu lieu après le vote définitif, dans les séances où l'on discutait la date d'application de la loi nouvelle ou la reconstitution de la Caisse nationale d'assurances. Dans un discours que prononçait M. le sénateur Thévenet à la séance du 15 mai 1899, nous trouvons, en effet, caractérisée d'une façon très précise, l'œuvre ou plutôt l'intention des auteurs de la loi :

« On a créé dans cette loi, disait-il, un véritable droit nouveau, un risque nouveau, dont on ne se dissimule pas l'importance, dont on avait apprécié toute la gravité et qui devait être certainement une charge peut-être lourde pour l'industrie nationale. Mais on s'est dit, en même temps, que cette charge serait singulièrement allégée par les facilités que l'on donnerait à l'industriel de s'assurer». On a dit du patron : « Sans doute, le risque nouveau qui va peser sur vous peut être, en apparence, disproportionné avec vos forces individuelles ; mais, si vous vous associez dans des mutualités, si vous créez des syndicats de garantie, si vous faites appel à cette force de l'association qui est, à notre époque, le grand levier de l'activité humaine, ces charges qui vous effrayent cesseront de l'être (?), le risque sera de beaucoup diminué, car il sera supporté en commun. Puis, en même temps que la loi créait le risque professionnel, elle en créait la contrepartie, tout un système d'assurances était présenté comme un corollaire indispensable, nécessaire... ».

Et plus loin : « La loi de 1898 n'avait point voulu décréter l'assurance obligatoire, mais, qu'on me permette le le mot, l'assurance *obligée*. C'était un conseil, mais un

conseil singulièrement impératif que donnait le législateur lui-même aux industriels: il faut vous assurer». (Voir *Journal Officiel*. Sénat. Débats. Séance du 15 mai 1899).

Mais si l'intention du législateur était d'imposer en fait l'assurance, qu'il reconnaissait nécessaire, peut-on dire qu'il ait pris des mesures, qu'il ait édicté des dispositions légales telles que son désir dût être certainement réalisé? Non. Pour si encouragé que soit l'industriel à s'assurer, pour si variées et si commodes que soient les combinaisons que lui offre l'assurance réglementée par la loi, il n'en reste pas moins libre de ne pas s'assurer, et il est certain qu'un grand nombre de patrons imprévoyants ou même ignorant leur assujettissement au risque nouveau, dont les limites ne sont pas parfaitement définies, négligeront et ont négligé de s'assurer. La grande et la moyenne industrie n'auront sans doute pas manqué de réaliser le vœu de la loi, soit en formant des syndicats de garantie, soit en s'assurant sous une autre forme, mais peut-on en dire autant de la petite industrie? Évidemment non, et c'est pourtant elle qui serait le plus intéressée à l'assurance, car, vivant sur un petit capital, elle ne pourra supporter l'échéance soudaine d'une indemnité ou d'une pension à suite d'accidents.

Nous ne connaissons pas de documents de statistique permettant d'affirmer qu'en fait les petits patrons n'ont pas obéi au vœu de la loi, ne se sont pas assurés. On trouverait peut-être une indication précieuse dans la comptabilité et les résultats financiers de la Caisse nationale des retraites, qui a dû avoir souvent à payer à leur

place et dont le recours n'a pas dû être toujours couronné de succès. Mais cette caisse ne fonctionne que depuis le 1er juillet 1899, et, même si l'on avait sous les yeux ses résultats financiers, il serait difficile d'en tirer une conclusion ferme et définitive d'après une si courte expérience.

En tout cas, le champ d'expériences qu'est pour chacun le milieu dans lequel il vit permet de se faire une opinion, ou du moins de constater personnellement quelques faits. Or, nous voyons tous les jours des représentants de la petite industrie qui ne songent même pas à s'assurer. Combien de petits entrepreneurs de constructions ou de transports négligent de le faire! Combien, comptant sur leur bonne chance et sur le peu de fréquence des accidents, s'abstiennent de parer par une assurance au risque éventuel qui peut les ruiner! Il en est même un certain nombre, ceux qui dirigent des exploitations que la loi ne désigne pas formellement, qui ne se savent même pas assujettis à la loi de 1898, et qui, par suite, ne songent pas à en prévenir l'application contre eux-mêmes. Il y a, en effet, un certain flottement, une certaine incertitude dans les limites d'application de la loi. Et on ne peut pas répondre à cela que l'industriel est prévenu par sa contribution des quatre centimes additionnels à sa patente, qu'il est compris dans les assujettis à la loi, car cette appréciation de l'administration des finances ne lie nullement le juge, qui statue sans en tenir compte et peut la contredire formellement.

Donc la loi, en encourageant et en réglementant l'assurance sous ses diverses formes, ne pouvait prétendre

qu'elle astreindrait les industriels à s'assurer. Assurance non obligatoire, mais *obligée*, c'est là une jolie formule qui pouvait produire quelque effet dans un discours au Parlement, mais qui ne correspond à rien dans la réalité. En fait, le patron est entièrement libre de s'assurer ou non, et, soit ignorance, soit imprévoyance, il ne le fait très souvent pas et se trouve exposé à la ruine par l'application du risque nouveau.

Nous devons donc conclure qu'en ce qui concerne la prévoyance, la protection de l'industrie, que nous avons assignée comme un des buts nécessaires à la loi, le législateur de 1898 n'a pas fait une œuvre complète. Par suite d'une conception fausse, à notre avis, de la liberté économique, il a encouragé au lieu d'imposer les mesures qu'il croyait indispensables, et l'on ne peut pas dire que ses encouragements, ses conseils aient été entendus et que les conséquences, redoutables pour la petite industrie, de l'application du risque nouveau aient été évitées dans tous les cas.

Enfin le législateur avait à se préoccuper de la répercussion fâcheuse que pouvaient avoir sur l'embauchage ou les salaires les dispositions de la loi donnant pour base au calcul des pensions la situation de famille ou la nationalité des victimes. Voyons-nous dans les garanties de la loi de 1898 quelque chose qui réponde à cette préoccupation? Non, si ce n'est toujours l'encouragement que le législateur croit avoir donné à l'assurance. Nous avons vu que ce prétendu encouragement, ces prétendus conseils impérieux pouvaient fort bien ne pas arriver aux oreilles des intéressés. En fait, un certain nombre de pa-

trons, nombre que nous croyons assez élevé dans la petite industrie, n'est pas assuré. Et ceux-là, envisageant l'éventualité d'accidents mortels, auront tout intérêt à choisir pour les occuper des étrangers dont la famille ne réside pas en France ou des Français célibataires et sans famille.

On a prétendu que cet argument, dont les adversaires de la loi ont peut être abusé, n'avait pas de portée pratique ; que les patrons prendraient des ouvriers là où ils en trouveraient, sans se préoccuper ni de leur nationalité, ni de leur situation de famille. Il est possible que cela se passe ainsi le plus souvent, notamment dans les entreprises où la main-d'œuvre fait défaut. Cependant il ne faut pas négliger totalement ce danger, car, lorsqu'il y aura plus d'offres de main-d'œuvre que de demandes, tout patron non assuré un peu clairvoyant choisira de préférence, s'il écoute son intérêt, des ouvriers étrangers ou sans famille. Il suffit que le fait puisse se produire pour qu'on doive faire un reproche à la loi de ne pas l'avoir évité, car la seule possibilité d'injustices aussi criantes vicie une loi. Et on peut d'autant mieux lui faire ce reproche, qu'il eût été facile de l'éviter complètement par une institution qui eût comblé toutes les autres lacunes de la loi, nous voulons dire l'assurance obligatoire.

Nous voyons que, par ses conséquences, le système de garanties adopté par le législateur de 1898 ne répond pas au triple but qu'il aurait dû se proposer. Il n'assure complètement que le payement de la pension en cas de mort ou de l'indemnité en cas d'incapacité permanente à la victime ou à ses représentants. Mais, même à ce point de

vue — la garantie de la créance de l'ouvrier, — peut-on dire que la loi est parfaite ? Nous avons répondu que oui pour ses conséquences à l'égard de l'ouvrier, mais nous ne serons pas aussi affirmatif en ce qui concerne le principe même qui a inspiré l'organisation de ce fonds de garantie prévu par la loi.

Il faut d'abord remarquer qu'en adoptant le système des quatre centimes additionnels pour éviter l'assurance obligatoire, dont le Sénat ne voulait à aucun prix, on a commis une formelle inconséquence. Qu'est le système adopté, sinon une assurance obligatoire, contre l'insolvabilité, il est vrai, au lieu d'être contre le risque professionnel, mais enfin une assurance obligatoire tout de même ? La garantie de la loi s'analyse, en définitive, en une vaste mutualité obligatoire contre le risque d'insolvabilité. On pourra l'appeler d'un autre nom ; la chose est celle-là.

Qu'est-ce, en effet, que la contribution des quatre centimes additionnels à la patente des industriels ? un impôt ? une augmentation de la contribution des patentes ? Pas le moins du monde ; elle n'a de l'impôt que la forme du recouvrement. A part cela, elle n'en a aucun des caractères. Un impôt, une fois perçu, se confond avec les autres dans la masse des finances publiques qu'on affecte à tel ou tel besoin public, suivant la répartition qu'en fait la loi budgétaire. Ici, rien de cela. Les quatre centimes, une fois perçus, vont dans une caisse spéciale, et, loin de se confondre avec la masse des autres impôts, ne peuvent être détournés de leur affectation.

Et cette affectation est-elle l'affectation ordinaire des

impôts ? Pas davantage. Les impôts servent à couvrir les dépenses des services publics et toutes ces dépenses ont un but d'intérêt général. Au contraire, les fonds provenant des quatre centimes additionnels servent à garantir la solvabilité de quelques particuliers, et ce n'est qu'à grand'peine qu'on découvrirait un intérêt général très lointain à cette opération. Elle n'est pas autre chose qu'une garantie mutuelle de solvabilité, qu'une assurance mutuelle et obligatoire de solvabilité gérée par l'État, et la contribution des quatre centimes n'est en définitive qu'une prime d'assurances.

Ainsi, c'est en grande partie pour éviter l'assurance obligatoire que l'on a imaginé la garantie de la loi de 1898, et le législateur y est revenu malgré lui-même, car il a créé une assurance obligatoire portant, il est vrai, sur le risque d'insolvabilité et non plus sur le risque d'accidents, mais une assurance gérée par l'État, ce que le Parlement paraissait vouloir éviter par dessus tout.

Nous ne saurions, pour notre compte, reprocher au législateur d'avoir ainsi introduit dans la loi ce principe de l'obligation à l'assurance, nous croyons au contraire qu'il fallait en faire une plus large application, mais il nous sera permis de dire que le système qu'il a adopté en est une application mal faite et en quelque sorte injuste.

Contre quoi est instituée cette mutualité obligatoire ? Contre l'insolvabilité du patron ou celle de l'assureur. Remarquons, en passant, que l'insolvabilité de l'assureur ne devrait pas se produire. L'État lui impose, en effet, des conditions rigoureuses qui doivent absolument

l'éviter, et il a créé et il entretient un corps de contrôleurs chargés d'assurer l'observation de ces prescriptions légales. Dans ces conditions, il paraît difficile que les compagnies, les mutualités ou les syndicats de garantie puissent jamais être insolvables. Si cela se produit, c'est que l'État aura manqué à son devoir de surveillance, et il sera juste qu'il réponde de cette insolvabilité qui lui est imputable en quelque manière.

C'est donc surtout l'insolvabilité des industriels qui est envisagée. Or, quels industriels peuvent être insolvables? Il en est un grand nombre qui, suivant le vœu et les conseils impérieux du législateur, se seront assurés. Ceux-là, si l'État remplit la mission de contrôle et de surveillance qu'il s'est attribuée, ne courent aucun risque d'insolvabilité. Ceux qui courent ce risque, c'est donc uniquement les patrons qui, dédaigneux des conseils de la loi et insoucieux de leur propre intérêt, ne se sont pas assurés. Eux seuls sont sujets au risque. Or qui paye les primes d'assurances contre ce risque? Tous les patrons, assurés ou non, ceux qui sont exposés à l'insolvabilité et ceux qui ne le sont pas. Le patron prévoyant, qui paye déjà ses primes d'assurances, se voit imposer une solidarité injuste avec le patron imprévoyant qui, malgré toutes les bonnes raisons du législateur, s'est refusé à l'assurance. Il y a donc un vice capital dans ce système, c'est que — si l'on excepte l'insolvabilité de l'assureur, qui ne devrait pas se produire ou que l'État pourrait garantir — on oblige à l'assurance, contre un risque déterminé, l'insolvabilité, des gens qui ne sont pas soumis à ce risque et d'autres qui y sont soumis. On

conçoit que ce contrat n'est pas avantageux pour les premiers.

De plus, la base de répartition de cette prime des quatre centimes n'a aucun fondement logique et rationnel. Quel rapport y a-t-il entre le principal de la contribution des patentes et le risque d'accidents ou le risque d'insolvabilité que cette prime sert à couvrir? Il n'y en a aucun. Le plus ou moins de danger, le plus ou moins de sécurité qu'offre un travail industriel ne dépend ni de l'importance des locaux occupés, ni de la quantité du personnel employé; il dépend uniquement de la nature de l'industrie et de l'installation, commode ou défectueuse, des ateliers. Il n'y a donc, dans le système de la loi, aucune proportionnalité entre les primes versées et le risque couru par chaque industriel, ce qui est un vice capital pour une assurance.

Aussi, malgré les pronostics optimistes du Gouvernement et des commissions, ce système de garantie fut loin d'être approuvé par les intéressés, c'est-à-dire par les industriels, qui étaient surtout choqués par le défaut de proportionnalité entre la prime payée et le risque couru et par l'injustice de cette solidarité obligatoire, de cette garantie de solvabilité où les bons, les prévoyants étaient sûrs de payer pour les mauvais, pour les insolvables.

Lors de la discussion du projet de 1898 devant le Sénat, M. Félix Martin se fit l'écho de ces doléances du monde industriel.

Nous empruntons à son discours les renseignements suivants :

Les Chambres de commerce de Grenoble, de Saint-Quentin, du Puy-de-Dôme, disaient brièvement:

«Nous protestons contre toute garantie donnée à l'indemnité par des impôts additionnels aux patentes».

La Chambre syndicale des entrepreneurs du bâtiment du département de Maine-et-Loire :

« Nous protestons de toute notre énergie contre la disposition qui, afin de parer aux conséquences de l'insolvabilité de quelques-uns des chefs d'entreprise, prescrit l'addition de quatre centimes au principal de la contribution des patentes. Ce serait le renversement de tous les principes de notre droit et nous ne doutons pas, Messieurs les Sénateurs, que vous ayez à cœur de les sauvegarder».

Le Syndicat des importateurs de bois du Nord de la France par ports français, qui représente cinquante-huit maisons et 20.000 ouvriers, s'exprimait ainsi :

«Les quatre centimes additionnels au principal de la contribution des patentes paraissent peu de chose au premier abord. C'est beaucoup si l'on considère que l'on crée ainsi d'une manière tout à fait antijuridique une nouvelle solidarité légale entre débiteurs, dont les obligations sont entièrement étrangères les unes aux autres, qui n'ont les uns sur les autres aucune action réciproque, et cela sans tenir compte des coefficients de risques, lesquels n'ont aucun rapport avec l'importance des établissements industriels. C'est une atteinte grave aux principes du droit civil ».

L'Union des Chambres syndicales lyonnaises proteste, à son tour, de la façon suivante :

«Ces centimes additionnels seront payés par tous les

industriels visés dans la loi. Il ne sera fait aucune distinction entre celui qui n'a jamais eu d'accident dans l'exercice de sa profession et celui où les accidents sont nombreux. C'est la responsabilité solidaire et brutale de tous les industriels qu'édicte la loi projetée, solidarité rendue effective, sanctionnée par la perception d'un impôt spécial d'Etat».

Enfin, après beaucoup d'autres associations qu'il serait trop long d'énumérer, l'importante Association des industriels du Nord de la France contre les accidents exprimait ainsi sa protestation :

«Il n'est pas juste de demander à un impôt basé sur les patentes la garantie des insolvabilités, car il n'y a aucun rapport entre la patente et le risque industriel. Telle industrie, un tissage de soie par exemple, occupant un nombreux personnel, payera une patente élevée et contribuera largement à la garantie des insolvabilités, bien que les risques d'accidents y soient minimes; tandis qu'une autre industrie, une scierie mécanique, occupant un personnel restreint et dont la patente est faible, payera pour cette même garantie un impôt insignifiant, bien que son coefficient de risques soit sept fois plus élevé» (1).

En résumé, le mode de garantie adopté par le législateur de 1898 pour les indemnités pour incapacité permanente ou accident suivi de mort est inconséquent et injuste dans son principe. Imaginé pour éviter l'assurance obligatoire, il n'est pas autre chose qu'un déguisement

(1) Discours de M. Félix Martin. (*Journal Officiel.* Chambre des députés. Débats, 19 mars 1898).

de cette assurance. De plus, c'est une assurance où les primes sont mal réparties et où l'on englobe dans l'obligation de s'assurer les industriels soumis au risque et ceux qui n'y sont pas soumis.

Au point de vue de ses conséquences, on peut dire que ce système assure pratiquement à l'ouvrier le payement de sa créance ; mais il ne protège pas le patron contre l'imprévu des créances nées du risque professionnel et il n'évite pas les conséquences, fâcheuses pour les ouvriers, des dispositions de la loi basant le chiffre des pensions sur la nationalité ou la situation de famille des victimes.

CHAPITRE V

L'assurance obligatoire

Si l'on aperçoit tant de lacunes et d'imperfections dans la partie de la loi qui règle et prévoit les conséquences de l'application du risque nouveau, si le système des garanties imaginé par la loi ne donne pas une entière solution aux problèmes que faisait naître le principe de la responsabilité patronale en matière d'accidents, c'est que les termes de la loi, les dispositions légales, n'ont pas exprimé le désir exact, le véritable vœu du législateur. Entre les lignes, on peut lire que celui-ci conçoit l'assurance comme la conséquence naturelle et nécessaire de la responsabilité patronale.

Il eût été, en effet, bien extraordinaire que l'assurance n'apparût pas aux auteurs de la loi comme le complément indispensable de la nouvelle législation sur le risque professionnel. Nous avons vu qu'une fois admis le nouveau principe de la responsabilité patronale, il fallait de toute nécessité organiser un système de garanties qui assurât l'exécution sincère de la loi et prévînt ce qu'il pouvait y avoir de dangereux dans ses conséquences. Il nous avait paru qu'on pouvait ramener à trois chefs principaux les préoccupations qui s'imposaient dans ces conditions

au législateur pour garantir à la fois le patron et l'ouvrier contre l'imprévu du risque professionnel. Or, pour chacun de ces besoins auxquels il fallait répondre, l'assurance apparaît dans tous les cas comme la meilleure solution possible. Est-il besoin de le démontrer ?

Quelle meilleure garantie pourra avoir l'ouvrier du payement des pensions ou indemnités auxquelles il a droit ? Nous avons dit, il est vrai, qu'en ce qui concerne les accidents suivis de mort ou d'incapacité permanente, le système de la loi lui assurait de façon certaine le payement de sa créance. Mais l'assurance, telle qu'elle doit être comprise, ne le lui assurait-elle pas aussi bien ? Si le contrôle et la surveillance de l'État s'exercent suivant les termes et le vœu de la loi, si les réserves mathématiques ou les cautionnements sont constitués suivant la base légale, toute chance d'insolvabilité de l'assureur doit être écartée — et pour le cas improbable de cette insolvabilité, la garantie de l'État se justifierait pleinement — et l'ouvrier ou ses représentants, en cas d'accident mortel, seraient certains de toucher leur indemnité. Donc, si tous les patrons étaient assurés, on pourrait éviter cette mutualité obligatoire contre le risque d'insolvabilité qui, si elle satisfait par ses conséquences, est illogique et injuste dans son principe. Le patron assuré, payant sa prime normale d'assurance contre le risque professionnel, n'aurait pas une contribution supplémentaire à payer pour garantir la solvabilité des patrons non assurés. Cette solidarité injuste du patron prévoyant et du patron négligent serait évitée.

Mais si les résultats de l'assurance sont aussi satisfai-

sants que ceux de la garantie de la loi en matière de pensions ou d'indemnités à suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente, ils leur sont bien préférables pour l'autre catégorie d'accidents, ceux n'entraînant qu'une incapacité temporaire. Avec le privilège de l'article 2101 du Code civil, le payement à l'ouvrier de sa créance est subordonné à deux conditions : 1° qu'il y aura un actif ; 2° que cet actif ne sera pas absorbé par les créances privilégiées préférables, qui sont nombreuses. Dans tous les cas où ces deux conditions ne se réalisent pas, l'ouvrier perd sa créance et voit s'évanouir sa garantie.

Rien de pareil avec l'assurance. Le patron, en s'assurant, a substitué à sa responsabilité et à sa solvabilité une association quelconque, qui, grâce toujours au contrôle de l'État et aux précautions à elle imposés par la loi, ne court aucun risque d'insolvabilité. Elle en court d'autant moins qu'il s'agit ici d'indemnités pour incapacité temporaire, c'est-à-dire de sommes relativement infimes pour les finances d'une compagnie d'assurances et pour lesquelles la question de sa solvabilité n'a même pas à se poser. L'assurance serait donc ici infiniment préférable au privilège de la loi pour garantir la créance d'indemnité.

Si la supériorité de l'assurance apparaît en ce qui concerne la garantie proprement dite de l'ouvrier, si elle donne mieux que tout autre système à la victime la certitude qu'elle sera indemnisée, cette supériorité est encore plus sensible aux deux autres points de vue auxquels nous avons à nous placer pour en apprécier la valeur.

Peut-on imaginer une institution qui, mieux qu'elle, protège le patron contre le fardeau du nouveau risque? Nulle part, au contraire, le rôle de l'assurance ne fut aussi indiqué qu'en cette matière.

Par l'application de la théorie du risque professionnel, le patron se trouve exposé à devenir tout d'un coup, par le seul fait d'un accident, c'est-à-dire par un événement en son essence impossible à prévoir et à éviter, débiteur de sommes souvent importantes. Il lui est impossible de se prémunir en vue de cette échéance, car elle est essentiellement incertaine. S'il reste sous le coup de cette menace permanente, s'il attend avec ses propres forces l'arrivée inopinée de cette dette, il risque fort, du moins dans la petite industrie, de voir sa situation absolument compromise, son industrie ruinée par le payement des indemnités ainsi mises à sa charge. L'assurance, au contraire, se présente à lui comme un remède absolument adéquat à cette situation dangereuse. Au lieu de laisser son patrimoine sous cette menace redoutable, au lieu de se laisser accabler, en un coup imprévu, par cette dette soudaine, elle lui permet, sous des formes variées et commodes, de répartir ce gros risque sur une longue période de temps, ou de la partager avec d'autres industriels par une association qui en divise et en amortit le choc. Elle enlève à son exploitation ce caractère aléatoire et on peut dire immoral qui met le sort d'une industrie à la merci d'un événement fortuit et inévitable. Elle rend au chef d'entreprise sa sécurité, qui était gravement compromise par sa nouvelle responsabilité.

Enfin, l'assurance est le seul moyen d'éviter le troisième danger que nous avons signalé, des dispositions de la loi basant le chiffre des pensions en cas de mort sur la situation de famille ou la nationalité de la victime. Quoi qu'on en ait dit, ce danger n'est pas chimérique et une bonne législation doit y remédier. S'il ne se fait pas trop sentir, c'est que la majorité des patrons sont assurés, ceux du moins de la grande industrie, qui sont la principale base de la statistique. Si, en effet, un petit industriel non assuré tient compte de cette situation pour l'embauchage de ses ouvriers, s'il préfère l'étranger au Français ou le célibataire à l'homme chargé de famille, c'est un fait bien difficile à vérifier et qui échappe à l'observation. Mais, rationnellement, ce danger existe et le patron non assuré a un intérêt évident à n'employer que des ouvriers pour lesquels la charge du risque professionnel sera la plus petite possible.

Mais si c'est là l'intérêt du patron non assuré, qui supporte avec ses seules ressources le poids imprévu des indemnités ou pensions éventuelles, il n'en est pas de même du patron qui a substitué à sa responsabilité celle d'une association quelconque d'assurance. En effet, si l'on calcule la charge occasionnée par la situation de famille ou la nationalité dès que le risque est réparti sur un grand nombre d'années ou sur une association de personnes, suivant la forme de l'assurance, on constate que cette surchage sur une somme totale de salaires de 100.000 fr. atteint, suivant les industries, 80 fr. pour les unes, 100 à 150 fr. pour les autres; elle ne dépasse que

très exceptionnellement 200 fr. (1). Aussi les compagnies d'assurances ne tiennent aucun compte de ces différences et ne calculent leurs primes que sur le salaire et le coefficient de risque particulier à l'industrie. Le Syndicat des compagnies d'assurances à primes fixes contre les accidents écrivait à ce sujet, en ces termes, à M. Louis Ricard, président de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales à la Chambre des députés :

«Les sociétés d'assurances mutuelles et à primes fixes ne tiennent jamais compte de l'état civil des ouvriers dans la fixation de leurs primes, qui sont uniquement proportionnelles à la totalité des salaires payés par les chefs d'entreprise, sans que la personnalité des ouvriers intervienne jamais en quoi que ce soit dans le calcul, le coefficient de proportionnalité ne dépendant que de l'industrie exercée et de l'installation plus ou moins satisfaisante des ateliers.... Lors même que les sociétés d'assurances voudraient abandonner leurs traditions, invariables jusqu'ici sur ce point, elles ne le pourraient pas, car il serait pratiquement impossible de suivre sans interruption l'état civil de tous les ouvriers attachés à une entreprise, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, et de contrôler les déclarations qui seraient faites par les intéressés, notamment au point de vue des mariages et des naissances d'enfants que les ouvriers auraient intérêt à dissimuler.... Les industriels assurés paient donc exactement la même prime pour leurs ouvriers, quelles que

(1) Discours de M. Delombre, ministre du commerce. (*Journal Officiel*, Chambre des députés. Débats, 2 mai 1899).

soient la nationalité ou la situation de famille de ceux-ci. Ils n'ont, dès lors, par le moindre intétêt à exclure les uns plutôt que les autres».

Voilà donc le troisième écueil de l'application de la nouvelle responsabilité patronale encore évité par l'assurance et il ne saurait l'être que par elle. On peut dire qu'à ce point de vue l'assurance se présente avec un caractère de nécessité absolue, car les conséquences de la loi pour les patrons non assurés deviennent absolument iniques et accablent ceux qu'elles ont mission de protéger.

Tous ces avantages incontestables de l'assurance étaient trop évidents pour qu'ils pussent échapper au législateur. Il a certainement vu que l'assurance était le complément nécessaire de la loi ; que, sans elle, le principe du risque professionnel, fatal pour la petite industrie, pouvait devenir dangereux pour les ouvriers eux-mêmes et se retourner contre ceux qu'il devait protéger.

Dans le discours dont nous avons rapporté quelques passages et que prononçait M. Thévenet au Sénat le 15 mai 1899, ce sénateur disait qu'un système d'assurances était le corollaire *indispensable, absolument nécessaire* du risque professionnel. M. Tarbouriech, qui n'est pas éloigné d'admettre l'assurance obligatoire, dit : « L'assurance est ainsi, comme on l'a dit bien des fois, nécessaire, forcée pour les industriels » (1).

(1) Tarbouriech. — *La responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail,* page 285.

Mais si tout le monde était d'accord pour admettre les services que pouvait rendre l'assurance, si chacun pensait qu'il était désirable et même nécessaire que tous les industriels soient assurés, les avis étaient très partagés au sujet de l'intervention du législateur dans ce domaine. En examinant la question au seul point de vue des patrons, de la protection de l'industrie, M. Tarbouriech dit, après avoir constaté que l'assurance est nécessaire et forcée pour les industriels : « Est-ce à dire, pour cela, que le législateur la leur doive imposer? Non, pas plus qu'il les oblige à assurer leurs bâtiments contre l'incendie ou leurs navires contre les risques de mer. Le premier sinistre grave, survenu dans leur usine, rappellera les inconscients à la prudence..... Laissons les industriels juges de leurs intérêts, cela ne vaut-il pas mieux que de les placer sous la tutelle de l'Etat » ?

Cette question que se pose M. Tarbouriech, en n'envisageant, il est vrai, la question qu'au point de vue spécial du chef d'entreprise, beaucoup se la sont posée ainsi au sujet de l'assurance envisagée dans l'intégralité de son rôle, au point de vue de toutes ses fonctions. On peut dire que les données du problème législatif ont été les suivantes :

Etant donné le nouveau principe mettant à la charge du patron la réparation des accidents dus au risque professionnel, l'assurance du patron est indispensable, nécessaire.

Doit-elle être obligatoire, c'est-à-dire législativement imposée ?

Les termes dans lesquels nous posons la question nous

paraissent absolument certains et il ne serait pas nécessaire de fouiller beaucoup les travaux préparatoires de la loi du 9 avril 1898 pour y trouver la preuve que le Parlement avait bien compris la nécessité de l'assurance et qu'il hésitait seulement sur l'obligation.

La Chambre des députés, elle, avait dès longtemps compris que l'assurance était indispensable à l'économie d'un bon texte de loi sur le risque professionnel, et le principe de l'obligation avait été admis par la presque unanimité des députés. Lorsque, dès l'année 1893, on discuta les divers projets ou contre-projets émanant notamment du Gouvernement, de M. Granger, de M. Dron, de M. de Mun, de M. Pierre Richard, de MM. Ricard et Guieysse et le texte définitif qui avait rallié la majorité de la Commission, on peut dire que l'opinion de la Chambre était fixée et favorable à l'assurance obligatoire. En effet, le projet de la Commission la comportait et il ne fut présenté aucune proposition en condamnant le principe. On discutait sans doute la forme de cette assurance et les détails d'application, mais le principe lui-même ne fut pas attaqué.

D'ailleurs, ce n'est pas à la légère que la Commission l'avait inscrit dans le projet qu'elle soumettait à l'approbation et au vote du Parlement. Plusieurs de ses membres étaient d'anciens adversaires de l'obligation, qui s'étaient rendus compte par une étude consciencieuse et réfléchie, par des enquêtes minutieuses dans les divers milieux industriels, que l'assurance obligatoire était le seul système possible, répondant à toutes les préoccupa-

tions du législateur, satisfaisant à tous les besoins, résolvant tous les problèmes créés par le risque nouveau.

Dans le pays même, la question avait fait du chemin. Malgré les anathèmes des économistes qui, avec Léon Say, estimaient que la loi nouvelle introduisait le socialisme et même l'anarchie dans notre législation, les industriels comme les ouvriers avaient réfléchi et avaient vu, eux aussi, dans l'assurance obligatoire le complément inévitable du risque professionnel. C'est auprès de ces intéressés que la Commission avait cherché des renseignements et provoqué des avis, et voici comment s'exprimait à ce sujet le rapporteur de la Commission, M. Louis Ricard :

« Il est résulté de notre enquête (questionnaires adressés aux syndicats ouvriers et aux patrons au sujet de l'assurance obligatoire) et de tous les renseignements que nous avons recueillis, la conviction que tout le monde ou presque tout le monde, ouvriers et patrons, demandait l'assurance obligatoire.

» Les ouvriers sont unanimes, les patrons paraissent l'être aussi. Je me contente de vous rappeler que le premier des desiderata des entrepreneurs de travaux publics est l'assurance obligatoire ; que l'Association de l'industrie française, qui compte un grand nombre d'industriels considérables, recommande l'assurance obligatoire, et qu'enfin le dernier Congrès de Berne — alors qu'en 1889 on avait discuté le principe du risque professionnel et qu'on l'avait accepté — n'a discuté que la question de l'assurance obligatoire et que tous les présidents, c'est-à-

dire tous ceux qui représentaient l'ensemble des adhérents au Congrès, se sont prononcés pour ce principe » (1).

La Chambre, à son tour, après une discussion très complète, adopta le projet de sa Commission avec le système d'assurance obligatoire qu'il organisait. Si l'on veut se faire une idée de l'opinion générale de la Chambre sur la question, il suffit de jeter les yeux sur les divers scrutins. Le vote sur l'ensemble est édifiant par lui-même, car le projet fut adopté par 493 voix contre 4 sur 497 votants. Parmi les quatre irréconciliables qui ne se résignèrent pas à abandonner les principes qui leur étaient si chers, il faut citer l'économiste Léon Say, qui combattit jusqu'à la fin une loi qu'il tenait pour monstrueuse.

La Chambre des députés était donc convertie depuis longtemps à l'assurance obligatoire. Elle ne varia pas dans son opinion, et si, en mars 1898, elle sembla repousser cette institution pour se rallier au projet de M. Henry Boucher, ministre du commerce, laissant aux industriels la liberté absolue de l'assurance, quitte à garantir les insolvabilités possibles par le système que nous avons analysé plus haut, ce n'est pas qu'elle eût changé d'avis sur cette importante question. Mais elle avait compris qu'il était impossible de triompher de la résistance opiniâtre du Sénat, et que ce système transactionnel était le maximum de concessions qu'on pût demander à cette

(1) Discours de M. Louis Ricard. (*Journal Officiel*. Chambre des députés. Débats, 10 juin 1893).

assemblée, sous peine de faire encore échouer la loi si impatiemment attendue.

Mais c'est au Sénat principalement que la question se posait dans les termes que nous indiquions. C'est dans cette assemblée que, comprenant la nécessité de l'assurance, on n'a pas voulu en déduire ce qui en paraît la conséquence fatale, c'est-à-dire l'obligation. Ne voulant à aucun prix voter cette obligation, qu'ils tenaient pour un précédent législatif très fâcheux, capable d'entraîner notre pays vers le socialisme d'Etat, les sénateurs finirent par se persuader que cette contrainte sur les industriels était inutile ; que l'assurance s'imposerait à eux d'elle-même, par la seule vertu de ses avantages et par le danger qu'ils couraient à ne pas s'en servir. C'est à force de se répéter à eux-mêmes qu'on ne pourrait se passer de l'assurance qu'on arriva à cette étrange conception, dont le discours de M. Thévenet, que nous citions plus haut, était l'interprète fidèle, quand il disait que l'assurance ne devait pas être obligatoire, mais *obligée*.

M. Le Cour Grandmaison, qui prit une part très active à la discussion et à la préparation de la loi de 1898, repoussait ainsi l'obligation, parce qu'il la croyait inutile. C'est précisément de la nécessité impérieuse avec laquelle l'assurance se présenterait aux industriels qu'il concluait à l'inutilité d'une contrainte légale pour les obliger à s'assurer :

» J'aime à penser, disait-il, que les industriels français auront assez le souci de leur liberté, le sentiment de leur dignité pour rompre avec des habitudes un peu trop individualistes et que les syndicats patronaux n'hésiteront

pas à constituer partout des mutualités, des corporations d'assurance qui enlèveront à l'Etat tout prétexte de venir se mêler de l'assurance contre les accidents.

» ..... Il dependra d'eux (des industriels) de prendre ainsi une initiative féconde qui coupera court à toutes les tentatives du socialisme d'Etat et aboutira à un véritable mouvement de décentralisation et de liberté.

» ..... La rigueur extrême avec laquelle vous appliquerez le risque professionnel rendra absolument nécessaire la constitution rapide de ces mutualités, sans lesquelles les petites industries se verraient menacées d'une ruine certaine, et vous rétablirez ainsi en fait l'assurance obligatoire que vous n'avez pas voulu inscrire dans la loi, en rendant obligatoire le groupement professionnel que nous considérons comme nécessaire aussi bien dans l'ordre social que dans l'ordre économique. *On s'associera librement, mais il faudra s'associer, sous peine de mort.* Voilà le sens de cette loi, et j'espère qu'elle sera une nouvelle garantie de la plus précieuse de nos libertés, la liberté d'association » (1).

Conception étrange, en vérité, du rôle de l'Etat et de la liberté elle-même! Elle permet à l'Etat d'imposer sa contrainte par des moyens détournés et hypocrites et non par une franche disposition légale ! Nous ne voulons pas discuter ici cette théorie empreinte, à notre sens, d'un faux libéralisme, car nous la retrouverons en étudiant les raisons pour lesquelles l'assurance obligatoire a été repous-

(1) Discours de M. Le Cour Grandmaison. (*Journal Officiel.* Sénat. Débats. Séance du 3 mars 1898).

sée et les moyens avec lesquels on l'a combattue. Retenons simplement ce fait que, même pour ceux qui se refusaient à admettre le principe de l'obligation, la nécessité de l'assurance s'imposait en pratique, et que, seuls, des scrupules de libéraux leur interdisaient de l'imposer législativement.

Déjà, dans le rapport déposé au Sénat par M. Tolain en 1890 sur le projet qui venait d'être voté à la Chambre en 1888, on trouvait ce même état d'esprit. Redoutant d'aborder franchement ce problème de l'assurance obligatoire, le rapporteur préférait s'en rapporter, à l'aide de considérations hypothétiques et très optimistes, à la sagesse et à l'équité des industriels eux-mêmes.

«Très controversée, disait le rapport, parmi les économistes et les hommes d'Etat, l'assurance obligatoire compte un grand nombre de partisans parmi les industriels qui la considèrent non seulement comme désirable, mais comme la seule mesure qui puisse donner la sécurité aux patrons comme aux ouvriers.... Votre Commission s'est volontairement restreinte à l'examen des faits. Or, elle a constaté sur ce point que les mœurs dans notre pays étaient de beaucoup en avance sur la législation et que, par un sentiment auquel on ne saurait trop rendre hommage, un grand nombre d'industriels avaient tenté de résoudre le problème par leur initiative propre.... Faut-il donc employer la contrainte envers ceux qui, obéissant spontanément à des idées d'équité et de solidarité, sont entrés dans cette voie et arrêter ainsi les combinaisons, les procédés nouveaux que pourrait découvrir l'initiative privée? La Commission ne l'a pas pensé, d'autant plus

que, dans l'esprit des partisans de l'assurance obligatoire, elle devait englober tous les salariés de tous les métiers : journaliers, employés, domestiques, afin de diminuer par sa généralisation la charge de la prime du risque professionnel. C'est alors une loi d'assistance publique... Votre Commission a écarté cette idée comme tout au moins impraticable à l'heure présente. Ce qu'elle a voulu, c'est encourager, faciliter, rendre possible l'assurance contre le risque professionnel à tous les chefs d'entreprise intéressés. Elle espère qu'on obtiendra ce résultat, grâce au concours actif que les administrations de l'Etat prêteront aux syndicats mutuels libres, et par la réorganisation de la Caisse nationale des accidents créée par la loi du 12 juillet 1868» (1).

Comme on le voit par ces citations, c'est le Sénat qui fut l'obstacle insurmontable à l'admission de l'assurance obligatoire ; tandis que la Chambre avait dès longtemps son opinion faite et avait résolument tranché la question en faveur de l'obligation ; tandis que, dans le pays, industriels et ouvriers voyaient dans cette institution leur sauvegarde commune et le complément indispensable du risque professionnel ; tandis que dans les divers congrès internationaux, le parti de l'assurance obligatoire n'avait presque plus d'adversaires, le Sénat seul résistait. Il ne niait pas sans doute les bienfaits de l'assurance, il en reconnaissait tous les avantages, mais il se refusait à approuver l'intervention de l'Etat dans ce domaine. Il se retranchait derriere l'inutilité apparente de cette interven-

(1) Voir Edmond Serre. — *Les accidents du travail*, page 212.

tion. Par un étrange sophisme, qui lui permettait d'éluder la question en elle-même, il se basait sur la nécessité de l'assurance pour en écarter l'obligation. Puisqu'elle s'imposait d'elle-même aux industriels, pourquoi l'imposer par loi ? Et de 1890, date du rapport de M. Tolain que nous venons de citer, jusqu'en 1898, jusqu'au vote définitif de la loi, le Sénat s'en tint à ce point de vue étroit et se refusa à admettre l'assurance obligatoire. Par ses votes, il repoussa deux fois nettement ce principe en 1890 et en 1896. C'est en présence de ces refus persistants, de cette résistance irréductible que la Chambre se vit contrainte, pour faire aboutir la loi, d'admettre le système transactionnel, insuffisant et illogique que nous avons critiqué dans notre précédent chapitre.

CHAPITRE VI

Les raisons qui ont fait repousser l'assurance obligatoire

Nous avons vu que l'assurance obligatoire se présentait à tous les esprits comme le complément nécessaire de la responsabilité patronale en matière de risque professionnel. Même ceux qui la combattaient ne discutaient guère les avantages que nous lui avons reconnus. Ils voyaient bien que l'assurance était la meilleure des garanties et que la rendre obligatoire c'était donner la sécurité aux ouvriers comme aux patrons. Pourquoi donc l'a-t-on repoussée ? Pourquoi le Sénat s'est-il refusé à admettre une institution dont l'excellence paraissait reconnue par les hommes d'étude ou d'État qui s'étaient occupés de la question et qui était acceptée et même préconisée par les intéressés eux-mêmes ?

Il nous paraît qu'il a fallu des raisons bien probantes ou du moins bien spécieuses pour faire ainsi échouer une mesure présentant de tels avantages et un tel caractère de nécessité.

§ I. — De la nécessité a l'obligation

Il convient tout d'abord d'examiner ce que nous pourrions appeler la question préalable, c'est-à-dire l'utilité ou l'opportunité de l'obligation. Nous avons vu, en effet,

qu'on pouvait poser le problème législatif soulevé par cette question dans les termes suivants :

L'assurance est *nécessaire* pour assurer l'exécution sincère de la loi, pour garantir ouvriers et patrons, pour justifier les dispositions légales basant les indemnités sur la nationalité ou la situation de famille.

Doit-elle être *obligatoire?* Le législateur doit-il l'imposer formellement aux patrons ?

Cette question paraît, en vérité, quelque peu vaine et la raison semble bien indiquer tout d'abord que la réponse ne peut être qu'affirmative. Si nous nous la posons, et si nous y cherchons une réponse raisonnée, c'est que, précisément, un certain nombre d'adversaires de l'assurance obligatoire ont paru admettre et n'ont pas contesté la nécessité de l'assurance, mais ils se sont refusés à en conclure que l'état la devait imposer.

Nous avons ramarqué cette opinion dans la discussion de la loi au Sénat et nous avons signalé ce sophisme qui consiste à tirer argument de cette nécessité impérieuse de l'assurance pour écarter l'obligation et l'intervention de l'État. M. Le Cour Grandmaison présentait cette argumentation sous une forme particulièrement saisissante dans un discours dont nous avons cité quelques passages et qu'il prononçait au Sénat à la séance du 3 mars 1898.

La seule application du nouveau principe de responsabilité devait, selon lui, obliger littéralement les industriels à s'assurer, et l'intervention de l'État était, dès lors, superflue. « On s'associera librement, disait-il, mais il faudra s'associer, sous peine de mort » C'est ainsi que

cet orateur entendait garantir la précieuse liberté d'association.

Malgré l'habileté avec laquelle ce raisonnement a été présenté, il ne nous paraît pas résister à un examen un peu sérieux.

D'abord, est-il vrai de dire que la seule admission du risque professionnel imposera l'assurance aux industriels d'une manière absolument impérative, « sous peine de mort », suivant l'expression de M. Le Cour?

Il est incontestable que tout patron prévoyant, soucieux de ses intérêts, en prévision de la charge éventuelle qui peut résulter pour lui d'un accident, demandera à une des formes de l'assurance la sécurité que ce risque menace de redoutable façon. Mais tous les patrons sont-ils prévoyants et soucieux de leurs intérêts? La prévoyance est-elle une vertu si répandue, même chez les chefs d'industrie, qu'on puisse compter absolument sur elle?

Certains, avec un optimisme complaisant, l'ont pensé. Nous avons vu, dans une partie du rapport déposé en 1890, au Sénat, par M. Tolain, que la Commission, au nom de laquelle le rapport était fait, faisait grand état de l'initiative privée pour la constitution des assurances ou des mutualités; elle craignait même que la contrainte légale ne vînt gêner ces combinaisons fécondes de la solidarité industrielle et éteindre cette belle ardeur philanthropique. On retrouve, d'ailleurs, cette idée dans tous les rapports ou les discours des adversaires de l'obligation. Laisser agir l'initiative privée des industriels, la faciliter et l'encourager, tel est, dans cette opinion, le rôle auquel doit strictement se restreindre l'État.

Un des hommes qui se sont le plus activement occupés de toutes ces questions et spécialement de l'assurance obligatoire en matière d'accidents, M. Cheysson, disait, au Congrès de Paris, que l'État n'a qu'à « faciliter, encourager, contrôler de haut le mouvement de la prévoyance; pour le reste, il doit s'en rapporter aux mœurs, à l'opinion publique, à l'action libre des intéressés, qu'ils soient ouvriers ou qu'ils soient patrons...».

« L'obligation est stérile, ajoutait M. Cheysson : elle supprime, avec la spontanéité, le mérite et l'efficacité sociale de l'institution. En devenant obligatoires, l'épargne, la prévoyance, le patronage cessent d'être des vertus, elles ne rapprochent plus les classes, elles ne trempent plus les caractères : c'est un impôt qu'on acquitte, non un effort qu'on s'impose; la formule et l'automatisme, au besoin servis par un gendarme, ont remplacé les initiatives libres qui ne sont fécondes que précisément en raison de leur liberté » (1).

Nous ne nous arrêterons pas aux considérations morales si habilement présentées par M. Cheysson. On aboutirait à de singuliers résultats en développant leurs conséquences. Il serait sans doute plus noble et plus méritoire que les contribuables payent l'impôt de leur plein gré, sans y être obligés par des voies d'exécution rigoureuses : pour la beauté morale de l'acte, il faudrait supprimer les saisies et les contraintes. Il est non moins certain que l'obligation du service militaire enlève à ce service une part de sa noblesse et qu'il serait d'une morale plus élevée

(1) Voir Tarbouriech. — *La responsabilité des accidents.....*, p. 287.

que les conscrits aillent d'eux-mêmes s'assujettir pendant trois ans à la discipline militaire : il faudrait donc supprimer la conscription et ne plus punir les insoumis ou les déserteurs. Nous ne pensons pas que M. Cheysson veuille aller jusque-là.

Pour nous, la question ne peut se poser ainsi. L'assurance étant nécessaire, peut-on dire, d'une façon absolument certaine, que tous les industriels s'y soumettront? Si oui, l'intervention du législateur pourrait être inutile. Elle ne sera pas, en tout cas, bien gênante en imposant aux industriels une chose qu'ils eussent faite de leur plein gré. Sinon, il faut les obliger à s'assurer, sous peine de faire une loi incomplète et injuste.

Eh bien, l'initiative privée ne saurait suffire à satisfaire le législateur en cette matière ; elle ne peut lui donner la certitude que *tous* les patrons seront assurés. Le législateur aurait dû le prévoir, quels que soient d'ailleurs le nombre et le bon fonctionnement des institutions de prévoyance créées dans la grande industrie et que nous voulons bien admettre, car la question se pose surtout pour les petits patrons, pour ceux dont l'insolvabilité est le plus à redouter, pour ceux qui seront à coup sûr ruinés par l'application du risque professionnel. Et aucune statistique ne permettait d'affirmer que ces petits patrons dussent tous s'assurer.

C'est bien, d'ailleurs, ce que répondaient à M. Cheysson les partisans de l'assurance obligatoire. MM. Morisseaux et Vandervelde dirent notamment « que l'initiative individuelle, si vantée, s'était démontrée impuissante à résoudre le problème de la réparation des accidents. Les

institutions patronales, dont ils se gardaient bien de contester le mérite, n'avaient eu d'autre résultat que de mettre les industriels humains dans un état d'infériorité par rapport à leurs concurrents et à faire bénéficier ces derniers de leur insouciancce et de leur manque de cœur. D'autre part, si les grands industriels ont beaucoup fait pour améliorer la situation de leur personnel, les mêmes efforts n'ont pas été tentés dans la petite et la moyenne industrie. Une plus longue expérience de la liberté n'est pas nécessaire : dans vingt ans nous nous trouverons au même point » (1).

M. Cheysson lui-même ne persista pas dans l'opinion qu'il exprimait au Congrès de Paris. L'expérience de tous les jours, le mouvement qui entraîna de 1889 à 1894 vers l'assurance obligatoire tant d'anciens partisans de la liberté, lui enleva, sans doute, quelques-unes de ses illusions sur l'efficacité de l'initiative privée. En effet, nous le retrouvons, lors du vote de la loi, partisan de la liberté dans le choix de l'assureur, mais résigné à l'assurance obligatoire.

Depuis le vote de la loi, l'expérience est venue confirmer notre opinion et démentir les pronostics optimistes des partisans de la liberté. Nous ne pouvons appuyer nos affirmations de statistiques probantes, car nous n'en connaissons pas en la matière, mais il est incontestable qu'un certain nombre, nous pouvons dire un grand nombre de patrons de la moyenne ou petite industrie, ne sont

(1) Tarbouriech. — *La responsabilité des accidents*, p. 288. Voir aussi Congrès de Paris, II, p. 341 et 365.

pas assurés ; il en est même qui ne se savent pas soumis à la loi de 1898.

Nous pouvons donc affirmer que l'intérêt personnel du patron, sa prévoyance, le simple jeu de sa nouvelle responsabilité, aidés des encouragements du législateur, ne pouvaient aucunement donner la certitude que tous les patrons seraient assurés. Le fait incontestable est qu'ils ne le sont pas.

D'ailleurs, les partisans de la liberté du chef d'entreprise ne se faisaient pas entièrement illusion à ce sujet, mais ils pensaient qu'il fallait négliger cette petite quantité de patrons qui s'obstineraient à ne pas s'assurer et qu'il ne fallait pas introduire à cause d'eux, dans la loi, le redoutable principe de l'obligation. Si ces industriels ne s'assuraient pas, tant pis pour eux ! ils supporteraient plus durement les conséquences du risque professionnel et ce serait là la sanction de leur imprévoyance. « Le premier sinistre grave, disaient-ils, survenu dans leur usine rappellera les insouciants à la prudence ».

On peut d'abord observer que cette façon de tuer les gens pour leur apprendre à vivre est d'une politique un peu singulière ; et il est à craindre que, si ce premier sinistre grave ruine complètement le patron non assuré, la leçon morale qui s'en dégagera ne porte pas de grands fruits pour l'avenir de ce patron. Mais nous admettrions, à la rigueur, ce raisonnement si les intérêts de l'industriel étaient seuls en jeu dans l'assurance. Or, nous avons vu que cette institution n'était pas seulement une mesure de prévoyance pour les intérêts de l'industriel. Nous savons qu'elle est nécessaire à d'autres points de vue : elle doit

garantir à l'ouvrier le payement de sa créance, notamment pour les indemnités à suite d'incapacité temporaire que le privilège légal de l'article 2101 ne protège pas suffisamment; elle évite enfin que la loi ne se retourne contre les ouvriers français, mariés ou chargés de famille, que le patron non assuré a intérêt à écarter de son industrie. C'est donc l'ouvrier qui supportera aussi en définitive les conséquences de l'imprévoyance du patron. C'est pourquoi il est dangereux de le laisser libre de s'assurer ou non, sous le prétexte, absolument inexact, qu'il sera seul à supporter les conséquences de sa non-assurance.

C'était bien ainsi que, dans son rapport plein de raison et de sens pratique, M. Maruéjouls avait compris la nécessité de l'obligation :

« L'intérêt, disait-il, n'est pas un mobile suffisant pour déterminer les hommes à prendre les précautions nécessaires. Même quand la loi aura aggravé la responsabilité patronale, il en sera de l'assurance contre les accidents comme il en est si souvent encore de l'assurance contre l'incendie. Combien déplorent de ne pas s'être assurés, au lendemain d'un sinistre qui a dévoré leur avoir! Combien de chefs d'entreprise regretteraient l'absence d'assurance contre les accidents, lorsqu'ils auraient vu leurs ressources absorbées par la réparation d'une catastrophe! D'ailleurs la question n'intéresse pas que les industriels, mais encore et surtout les ouvriers. L'insolvabilité de l'industrie, même de la grande industrie, n'est pas une chimère. Il y a peu d'années, le charbonnage de Terrenoire est tombé en déconfiture, laissant des fonds insuffisants pour payer les pensions promises, ce qui a déterminé, on s'en souvient,

l'intervention du législateur. Il ne suffit pas de fixer le montant de l'indemnité, il faut en rendre certain l'exact payement ».

Il est donc bien établi qu'il y a une utilité incontestable à imposer l'assurance, car la raison et l'expérience prouvent de la façon la plus complète que, malgré tous les encouragements de la loi, un certain nombre de patrons ne sont pas assurés ; et pour ceux-là la loi peut avoir des conséquences désastreuses au point de vue de leur propre intérêt et injustes vis-à-vis des ouvriers qu'elle doit protéger.

L'utilité de l'obligation étant établie en même temps que la nécessité de l'assurance, il nous reste à examiner quelles raisons graves et sérieuses on a pu donner pour écarter de notre législation l'assurance obligatoire.

§ II. — L'assurance obligatoire et la liberté des industriels

Un des arguments principaux, celui qui a le plus impressionné les hommes d'Etat nourris du bon lait de l'économie politique orthodoxe, celui qui stimulait le plus l'ardeur et l'indignation des adversaires de la loi, est le suivant: l'intervention de l'Etat dans l'industrie privée pour imposer l'assurance aux patrons serait une grave atteinte à la liberté économique, une véritable application du plus horrible des socialismes, du socialisme d'Etat.

Le reproche de socialisme ne nous paraît pas signifier grand'chose. Il s'agit d'une réforme particulière qui ne

vise pas du tout la forme de la propriété, qui ne menace pas le moins du monde la propriété individuelle, et qui ne se recommande d'aucune école, d'aucune doctrine socialiste. Se rattacherait-elle, d'une façon plus ou moins indirecte, aux conceptions économiques des socialistes, que cela ne nous paraît avoir qu'un intérêt spéculatif ou historique et que cela ne saurait constituer une fin de non-recevoir vis-à-vis de la réforme proposée. On peut repousser celle-ci parce qu'elle serait injuste ou mauvaise en soi, mais non pas parce qu'elle découle de telle ou telle théorie économique, ou parce qu'elle justifie telle ou telle conception de l'évolution sociale.

«Il convient, dit avec infiniment de justesse et de bon sens M. Tarbouriech, d'étudier les réformes en elles-mêmes, d'examiner leur valeur propre, et non pas de vérifier leur conformité avec les livres saints de l'économie politique révélée».

On avait fait ce même reproche de socialisme, en Allemagne, aux promoteurs de la loi de 1884 sur l'assurance obligatoire, et ce reproche était d'autant plus plaisant que le Gouvernement présentait au Reichstag, en même temps que le projet de loi sur les accidents du travail, un autre projet dirigé contre les socialistes, et Bismarck, en particulier, comptait, en satisfaisant quelques-unes des plus justes réclamations du peuple, le détourner du socialisme, de la «Sozial Democratie».

Le même M. de Bismarck répondait un jour à ceux qui lui faisaient le reproche de présenter un projet socialiste :

«D'après M. de Puttkamer, il semblerait que, de ce pro-

jet de loi, un très petit espace nous sépare de la bande d'assassins de Hasselmann et des écrits incendiaires de Most. Ce ne sont là que des ornements de rhétorique qui n'ont aucun fondement ; on abuse du grand nombre de significations du mot socialiste. Nous voulons au contraire désarmer ce socialisme qui excite les masses, en lui enlevant les justes motifs dont il peut se servir pour cela» (1).

Il est d'ailleurs à remarquer qu'en Allemagne le parti des démocrates socialistes s'est montré dès le début hostile aux lois sur l'assurance ouvrière obligatoire et nous verrons plus loin comment une importante fraction des socialistes français, les guesdistes, accueillaient en 1880 la conception de l'assurance obligatoire.

Quant à dire que l'assurance obligatoire est une atteinte à la liberté économique, à la liberté des industriels, cela ne nous paraît pas avoir une portée plus grave que le reproche de socialisme. C'est d'abord un reproche que l'on pourrait faire à toute loi. Il est certain que toute obligation légale est un obstacle à la liberté individuelle. C'est pourquoi les libertaires absolus, les anarchistes, demandent la suppression de toutes les lois pour obtenir ainsi la liberté intégrale. Les économistes, adversaires de l'assurance obligatoire, ne sont pas suspects d'anarchisme et ce n'est pas là la portée de leur objection.

Il y a certainement là une question de mesure. Déclarer qu'une loi porte atteinte à la liberté ne saurait être une condamnation de cette loi, c'est la constatation d'un

(1) Sauvaire-Jourdan. — *De l'assurance obligatoire contre les accidents du travail en Allemagne*. Thèse, Grenoble, 1894, page 130.

fait évident et nécessaire, car toute intervention de l'autorité publique aboutit à la restriction de quelque liberté. Mais nous concevons qu'il existe un certain nombre de droits naturels, de libertés qui doivent échapper à l'action du législateur; l'atteinte, même législative, à l'une de ces libertés constitue un abus du pouvoir, une oppression et peut justifier la résistance à la loi. Telle nous apparaît, par exemple, la liberté de conscience.

Mais peut-on dire que l'assurance obligatoire viole un de ces droits imprescriptibles de l'individu ? Evidemment non. La vérité, c'est que certains économistes ont une conception un peu singulière de la liberté et que leur libéralisme se manifeste dans un domaine un peu exclusif. On peut proposer bien des projets de loi restreignant des libertés quelconques, dans le large champ de l'activité humaine, sans qu'ils s'en émeuvent. Sitôt qu'il s'agit d'une mesure de protection en faveur de l'ouvrier, reconnaissant à celui-ci des droits et créant des devoirs corrélatifs chez le patron, leur susceptibilité s'éveille, leurs scrupules se font jour. Nous ne pensons pas qu'ils aient cependant établi que les droits des employeurs, que les libertés des chefs d'industrie soient en dehors de l'action des lois, qu'ils aient un caractère particulièrement sacré.

S'il est, ainsi que nous l'admettons, certaines libertés intangibles, qu'on doit sauvegarder par dessus tout, la liberté de laisser mourir dans la misère les ouvriers à qui l'on doit une réparation légale, sans compter celle de ruiner du même coup son industrie et ses employés, ne nous paraît pas être de celles-là. Tel adversaire de

l'assurance obligatoire la considère comme un impôt arbitraire et draconien, qui trouve très naturel que l'on oblige trente-six millions de Français à faire les frais de cultes religieux que beaucoup ne pratiquent pas. Il nous paraît cependant d'un intérêt plus immédiat et plus positif d'obliger les individus à un sacrifice pécuniaire pour garantir le payement de leur dette la plus sacrée, que pour assurer leur salut d'outre-tombe, suivant telle ou telle formule religieuse.

Nous pensons, au contraire, que l'Etat a non seulement le droit, mais le devoir d'intervenir, tant au point de vue du patron qu'à celui de l'ouvrier.

Au point de vue de l'ouvrier, on ne voit pas pourquoi le législateur devrait s'interdire d'imposer au patron la seule garantie efficace pour protéger une créance qui a droit à toute sa sollicitude ; pourquoi le fait d'obliger le patron à répartir le risque nouveau sur un certain espace de temps ou sur un certain nombre d'individus par le moyen de l'assurance excéderait les droits de l'Etat, alors surtout que c'est là le seul moyen d'assurer l'exécution de la loi et d'éviter qu'elle ne se retourne contre les victimes qu'elle doit protéger? A ce point de vue, la légitimité de l'intervention de l'État nous paraît indiscutable.

Mais même au point de vue de l'intérêt du patron, cette intervention se justifie parfaitement. La loi met à la charge du patron un risque redoutable qui peut être un danger de ruine. Ne doit-il pas prévenir les conséquences désastreuses possibles de son œuvre et obliger le patron à se prémunir contre elles par l'assurance? N'a-t-il

pas le devoir de veiller à la sécurité des personnes et des choses, d'éviter les ruines et les malheurs ?

M. Maurice Block, dans un rapport qu'il adressait à l'Académie des Sciences morales et politiques sur les assurances ouvrières en Allemagne, appréciait ainsi l'obligation légale du patron à l'assurance:

« En pareil cas, ce n'est pas une vertu privée, la prévoyance, que le législateur veut inculquer, ce qui ne serait peut-être pas sa mission, mais une mesure de police qu'il prend, comme lorsqu'il borde la rivière d'un parapet. Si l'autorité publique a le droit d'empêcher que l'on tombe dans l'eau, pourquoi n'aurait-elle pas celui d'empêcher qu'on tombe à la charge d'autrui ? » (1).

§ III. — L'assurance obligatoire et l'assurance par l'État

Un certain nombre de critiques formulées par les adversaires de l'obligation s'adressent non pas à l'assurance obligatoire en elle-même, c'est-à-dire au principe même de l'obligation, mais à l'assurance par l'Etat. On a dit, en effet, que l'Etat sortirait absolument de son rôle naturel en se faisant assureur, et que cette fonction n'irait d'ailleurs pas sans de graves inconvénients. Elle accumulerait dans les caisses publiques des capitaux considéra-

(1) Voir le rapport déposé par M. Maruéjouls, le 7 juillet 1897, au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales. (*Journal Officiel*. Chambre. Annexes, 1897).

bles, nécessitant une administration spéciale et difficile, qui ferait croître encore le nombre des fonctionnaires, déjà si grand! Elle entraînerait la suppression, l'expropriation des compagnies privées, par une mesure arbitraire et brutale.

Nous sortirions des limites de notre modeste travail, comme aussi de celles de notre compétence, si nous voulions examiner le bien fondé de certaines de ces objections. Il nous serait bien difficile d'apprécier si les inconvénients financiers qui résulteraient de l'assurance par l'Etat sont tels qu'ils la doivent faire repousser. Quels seraient les dangers de l'accumulation des capitaux provenant des primes d'assurances dans les caisses publiques, nous ne pouvons le déterminer et, quoiqu'ils nous nous paraissent peu importants, nous voulons bien les admettre.

Quant au sort des compagnies privées à qui l'on enlèverait ainsi une certaine partie de leurs revenus, il nous intéresse un peu moins, et nous ne pensons pas qu'elles aient un droit acquis à effectuer éternellement ces opérations. Quoi qu'il en soit, la difficulté se réduirait à une question d'indemnité à leur attribuer, si on pensait qu'elles y aient quelque droit, ce qui nous paraît douteux.

Mais ces arguments, en tout cas, ne sauraient atteindre le principe de l'obligation et, si nous ne condamnons pas le système de l'assurance par l'Etat, nous pensons du moins qu'il n'est pas le corollaire indispensable de l'obligation.

Il semble étrange que l'on puisse contester cette non-corrélation. Si l'on examine le système allemand ou au-

trichien d'assurances corporatives, où l'Etat n'intervient que dans un but de contrôle et de surveillance, si l'on étudie les divers projets présentés au Parlement français admettant l'obligation, mais excluant presque tous l'assurance par l'Etat, on se demande comment on peut voir dans celle-ci la conséquence de celle-là. Cette opinion a cependant été soutenue notamment au Congrès de Paris et à la Chambre des députés, en 1888, par M. Ricard et quelques autres orateurs (1). Nous devons ajouter que cette opinion paraît abandonnée aujourd'hui et que les partisans de l'assurance obligatoire demandent en général soit la constitution de mutualités corporatives ou territoriales sous le contrôle de l'Etat, soit l'obligation de s'assurer avec le libre choix de l'assureur.

M. Morisseaux disait déjà au Congrès de Paris :

« Assurance obligatoire signifie, selon moi, que le patron et l'ouvrier seraient tenus de s'assurer contre certaines catégories d'accidents, mais non pas qu'ils devraient s'assurer chez un assureur déterminé. Ceci est tout autre chose, et je comprends très bien la répulsion qu'on a témoignée pour l'assurance obligatoire comprise dans ce dernier sens » (2).

Au Congrès de Berne, M. Cheysson, ancien adversaire de l'obligation, ne la combattait plus et demandait seulement la liberté pour le choix de l'assureur :

« En supposant admis le principe de l'assurance obligatoire, mes amis et moi nous contestons qu'on doive en

(1) V. Tarbouriech, page 292.

(2) Congrès de Paris, II, page 343.

déduire l'uniformité de l'organisation de l'assurance, l'intervention omnipotente de l'Etat, en un mot le système allemand ». Et M. Cheysson rappelait qu'en édictant l'instruction obligatoire, la loi française n'impose pas au père de famille l'uniformité de l'école et l'enseignement par l'Etat (1).

Et M. Luzzatti, à Milan, affirmait son opinion d'une façon plus concise et plus énergique :

«Je nie absolument, disait-il, qu'il y ait une corrélation nécessaire, tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique, entre l'assurance obligatoire et la caisse obligatoire » (2).

Le système de l'obligation avec libre choix de l'assureur a été approuvé par un grand nombre d'industriels comme étant le meilleur et le plus pratique. Nous pouvons citer comme s'étant prononcées dans ce sens : l'Association des industriels de France, celles de l'Industrie française, de l'Industrie et de l'Agriculture françaises et presque toutes les Chambres de commerce qui ont émis des vœux sur les divers projets de loi proposés au Parlement.

Enfin, M. Maruéjouls, dans le rapport qu'il adressait en 1897 à la Chambre des députés et dont nous avons déjà cité quelques passages, indiquait que l'assurance obligatoire entraînait seulement le contrôle et la surveillance de l'Etat, mais que son intervention pouvait et devait en rester là et ne pas engager les finances publiques.

(1) Congrès de Berne, pages 660 et 663.
(2) Congrès de Milan, II, page 213.

« Ceux qui se déclarent opposés à l'assurance mutuelle obligatoire, même limitée, sous prétexte que l'Etat ne doit pas faire d'assurance, sous peine d'être entraîné à garantir toutes sortes de risques, ainsi que le prétend dans son rapport l'honorable M. Thévenet, font reposer leur argument sur une équivoque. *L'assurance par l'Etat n'est pas une conséquence de l'obligation.* L'Etat ne pourrait être assureur sans de très grands périls. Le devoir principal de l'Etat est de garantir, dans tous les cas, l'entière application de la loi. Il doit veiller à ce que les fonds qui forment le gage des assurés soient placés conformément aux lois et règlements ; mais il peut aller plus loin et accepter de recouvrer les primes et de payer les indemnités, sans que pour cela on puisse dire qu'il devient assureur » (1).

Les arguments qu'on a donnés à l'encontre de l'assurance par l'Etat ne prouvent donc rien contre l'assurance obligatoire, puisque ce sont deux choses absolument distinctes et indépendantes l'une de l'autre ; si l'on prouvait que l'assurance par l'Etat a de véritables inconvénients et offre des dangers sérieux, la seule conséquence à en tirer serait qu'il faut soit organiser des mutualités corporatives ou territoriales, soit édicter simplement le principe de l'obligation en laissant le patron libre de s'assurer dans la forme qui lui plaira le mieux parmi celles qu'il a à sa disposition. Ainsi que nous l'avons vu, cette assurance obligatoire avec libre choix de l'assureur

(1) Rapport Maruéjouls. (*Journal Officiel.* Chambre des députés. Annexes, 7 juillet 1897).

compte de nombreux partisans et elle a été proposée au Parlement par plusieurs des projets qui ont précédé la loi de 1898.

Il faut remarquer, d'ailleurs, que les arguments qui atteignent l'assurance par l'État comme moyen unique et obligatoire ne sauraient s'appliquer à la Caisse nationale coexistant avec d'autres caisses privées, avec des mutualités et des syndicats de garantie. Nous avons vu, en effet, que, dans ces conditions, la Caisse nationale ne fait qu'un nombre restreint d'assurances, mais produit surtout un effet salutaire comme régulateur des tarifs et des primes des diverses associations qui coexistent avec elle.

§ IV. — Les charges résultant pour l'industrie de l'assurance obligatoire

Les critiques dirigées contre l'assurance obligatoire que nous venons d'examiner avaient surtout une portée théorique. Elles touchaient surtout au rôle de l'État en matière économique que les uns voudraient réduire à rien, et que d'autres voudraient peut-être trop étendre. Mais, en dehors de ces arguments d'école, certains ont essayé d'indiquer les inconvénients plus directs, plus pratiques que devait entraîner, d'après eux, l'assurance obligatoire.

On a répété à satiété qu'elle serait une lourde charge pour l'industrie. Lors de la discussion de la loi soit à la Chambre des députés, soit au Sénat, on retrouve cons-

tamment cet argument dans la bouche des adversaires de l'obligation que ce sera accabler les industriels, déjà si éprouvés par la concurrence étrangère, que de les obliger à payer annuellement des primes d'assuraces parfois assez élevées.

Ces critiques ne reposent que sur une équivoque, que le moindre examen suffit à dissiper. L'obligation à l'assurance ne crée aucune charge nouvelle pour l'industrie. La charge résulte du nouveau principe du risque professionnel, admettant la responsabilité du chef d'entreprise pour tous les accidents du travail et l'obligeant à les réparer pécuniairement. La véritable dette qui pèse sur l'industriel, ce sont les indemnités à payer aux victimes. L'assurance, au contraire, loin d'aggraver cette dette, en atténue les effets; elle permet de répartir équitablement sur un certain nombre d'années, sur une certaine quantité de personnes, la charge des indemnités éventuelles qui pourraient, sans elle, porter de terribles coups au crédit et à la situation des industriels. L'assurance peut donc être considérée comme une atténuation et non comme une aggravation du risque professionnel.

D'ailleurs, de quel droit les industriels se plaindraient-ils de ce qu'on leur enlève des capitaux précieux pour leur industrie pour les affecter à l'assurance? Ce prélèvement a une cause bien déterminée qui est la dette éventuelle du chef d'industrie vis-à-vis des victimes de son exploitation, et ces primes d'assurances ne sont autre chose que le gage et même la propriété de ces victimes, et l'industriel n'a plus aucun droit sur elles.

« L'industrie, disait dans son rapport à la Chambre

M. Maruéjouls, n'a pas le droit d'exercer une revendication quelconque sur ces capitaux. Ils ont une destination précise, ils sont le patrimoine de l'infortune, et ce patrimoine doit être mis à l'abri de toute chance de perte. En acquittant sa dette vis-à-vis des sinistrés, un industriel ne détourne pas ses capitaux de l'industrie, il paye la plus sacrée de ses dettes, rien de plus ».

Et M. Maruéjouls se demandait d'ailleurs, avec quelque apparence de raison, si ces capitaux manqueraient tant que cela à l'industrie, et son raisonnement est aussi vrai aujourd'hui qu'il l'était en 1897.

« Où a-t-on pris, au surplus, que l'industrie manque de capitaux ? Jamais le taux de l'argent ne fut aussi bas qu'aujourd'hui ; tout le monde s'accorde à prédire qu'il baissera encore et c'est même la préoccupation dominante de ceux qui veulent organiser des services de rentes viagères. Les capitaux sont si abondants qu'ils émigrent, on en trouve toujours pour créer des entreprises à l'étranger, même avec la moindre apparence de succès ; toute industrie bien assise peut emprunter au taux le plus modéré. La crainte de voir l'industrie manquer de capitaux est donc purement chimérique » (1).

En résumé, la charge occasionnée par l'assurance obligatoire fût-elle réellement lourde pour l'industrie, on ne pourrait rien en conclure contre cette institution. Cette charge étant juste et nécessaire, il n'y a pas, en effet, à se préoccuper de quel poids elle pèsera sur le patrimoine

(1) Rapport Maruéjouls (*Journal Officiel*. Chambre des députés. Annexes, 1897).

des industriels. Mais les adversaires de l'assurance n'ont même pas la ressource de cet argument, car l'assurance n'occasionne par elle-même aucune nouvelle charge, puisqu'elle répartit et atténue, au contraire, celle résultant du risque professionnel. D'ailleurs, les capitaux ne paraissent pas manquer à l'industrie, au point que les primes d'assurances contre les accidents puissent lui porter un préjudice sérieux.

§ V. — L'ASSURANCE OBLIGATOIRE ET LA FRÉQUENCE DES ACCIDENTS

Lors de la discussion du principe même du risque professionnel, un des arguments que développaient avec le plus de complaisance les adversaires de ce principe était qu'il ferait certainement augmenter le nombre des accidents industriels. L'ouvrier, disait-on, sera sûr de recevoir dans tous les cas une indemnité de son patron ; il oubliera toute prévoyance, toute prudence, et la fréquence des accidents en sera augmentée d'une façon désastreuse. Ce raisonnement était par trop facile à combattre. Prétendre que la certitude de recevoir une indemnité influerait sur les habitudes de prudence des ouvriers, le feraient s'exposer sans crainte aux explosions des chaudières, aux morsures des engrenages, en un mot aux accidents parfois terribles, dont la seule pensée donne un frisson, c'était méconnaître les instincts les plus élémentaires inhérents à la nature humaine, celui de la conservation en particulier.

Vaincus de ce côté, les adversaires de la loi renouve-

lèrent leurs prédictions alarmantes au sujet de l'assurance obligatoire, et cette fois, il faut le reconnaître, avec des raisons plus sérieuses et qui méritent la discussion.

Habitués à la conception traditionnelle de la responsabilité basée sur l'idée de faute, ils considéraient que les indemnités dues en cas d'accident avaient une double fonction : qu'elles constituaient une réparation pour le préjudice causé, mais aussi une pénalité contre l'auteur responsable de l'accident. Cette conception paraît en harmonie avec la notion de responsabilité telle qu'elle résulte du Code civil. Dans ce système, la crainte d'avoir à payer une indemnité est pour les individus un stimulant à la prudence : cette indemnité est une réparation de l'accident passé et un préservatif pour l'avenir.

Considérant la législation nouvelle sur les accidents du travail, certains pensèrent que les indemnités forfaitaires accordées par la loi devaient avoir la même double fonction que sous l'empire du droit commun. Quoique l'on ait paru exclure presque totalement l'idée de faute pour l'attribution du risque au patron, il semble bien que certains accidents industriels dus à la négligence pourraient être évités et que la crainte de l'indemnité à payer devrait être pour le patron une menace salutaire qui l'engagerait à la prudence dans son exploitation.

Or, l'assurance obligatoire vient mettre un obstacle absolu à cette fonction de l'indemnité. Le patron payera chaque année une prime déterminée et, grâce à cette condition, il sera dégagé de toute responsabilité. S'il se produit des accidents, c'est son assureur qui payera. Il n'a donc plus un intérêt direct à éviter les accidents et il est

à craindre qu'il se laisse aller à des négligences dangereuses, qu'il veille moins à la bonne installation de ses chantiers ou de ses ateliers, qu'il se désintéresse en un mot de la sécurité de ses ouvriers.

Comme on le voit, cet argument, ces craintes étaient de nature à impressionner le législateur, et, si elles étaient justifiées, elles constitueraient certainement un obstacle des plus sérieux à l'établissement de l'assurance obligatoire.

Au Congrès de Paris, M. Ricard se faisait l'écho de ces préoccupations et de ces pronostics pessimistes.

« Le patron, disait-il, après avoir acquitté la prime comme une contribution aux mains du percepteur, se considérera comme débarrassé de toute préoccupation et se désintéressera du sort de ses ouvriers ; cette prétendue tranquillité, que paraît offrir l'assurance obligatoire au chef d'entreprise, est chèrement payée par la disparition des nobles sentiments de fraternité et d'honneur professionnels » (1).

Nous trouvons même cette objection, présentée sous une forme plus violente, sous la plume de socialistes, dont l'opposition peut paraître quelque peu étrange en cette matière.

Parmi les collectivistes, il en était, en effet, un certain nombre, notamment les broussistes, qui, dès 1892, s'étaient déclarés partisans de l'assurance obligatoire et ils demandaient même l'assurance par l'Etat dans le Congrès possibiliste tenu en 1892 (2).

(1) Congrès de Paris, II, page 314.

(2) Voir le journal *Le Prolétaire* du 30 juillet 1892.

Le parti guesdiste, au contraire, combattait énergiquement le principe même de l'assurance obligatoire. Voici ce que disaient à ce sujet Guesde et Lafargue, dans une brochure intitulée : « Le Programme du Parti Ouvrier français », dont la première édition est de 1880 :

« Pour décider la gent patronale à prendre les mesures de sécurité nécessaires, il faut que l'écrabouillement de ses machines humaines lui revienne plus cher que leur sauvegarde. C'est pourquoi il n'y a pas à faire le moindre fonds sur « l'obligation légale pour les patrons d'assurer leurs employés » que quelques-uns ont mise en avant comme un remède souverain. Ces polices d'assurances, tout d'abord, ne seraient que nominalement payées par les salariants, qui, au moyen de retenues proportionnelles, ne manqueraient pas d'en rejeter tout le poids sur les salariés. Une fois payées ensuite, elles enlèveraient aux fabricants toute espèce d'intérêt à la conservation de leur personnel, qui pourrait, sans qu'il leur en coûtât un centime, continuer à être haché comme chair à pâté.

» L'établissement d'une assurance sociale, auquel s'est arrêté un des derniers Congrès possibilistes, serait plus désastreux encore. Un pareil « service public, » s'il pouvait jamais être installé en régime capitaliste, loin de restreindre et de prévenir, multiplierait et provoquerait les boucheries ouvrières.

» Si peu que coûte à estropier ou à tuer un travailleur aujourd'hui, de temps à autre, lorsque l'assistance judiciaire s'y prête, les compagnies se voient condamnées à servir une indemnité à la victime ou une pension à sa famille. La crainte de dommages-intérêts à payer étant le

commencement et la fin de la prévoyance patronale, il est donc vrai de dire que les travailleurs sont actuellement protégés dans la limite de cette pension ou de cette indemnité qui, si petite qu'elle soit, écorne d'autant les dividendes. Mais, avec la responsabilité des accidents, rejetée sur le Trésor public, adieu même les précautions insuffisantes de l'heure présente ! Pourquoi les patrons individuels ou collectifs se gêneraient-ils de faire des invalides, des veuves et des orphelins, puisque ce n'est pas eux, *c'est la société qui indemnisera et pensionnera.*

» *Une prime à l'assassinat des prolétaires*, voilà cependant tout ce qu'ont pu imaginer contre les risques toujours croissants du travail les pseudo-socialistes qui, avec le programme du Parti Ouvrier, ont lâché le *cautionnement* des patrons » (1).

Si les guesdistes ont ainsi examiné la question de l'assurance obligatoire avec un esprit prévenu et hostile, cela tient peut-être à leur conception particulière de l'évolution économique. Attendant tout d'un bouleversement général qui transformerait de fond en comble l'ordre social, qui serait l'avènement d'une société collectiviste ou communiste où l'opposition d'intérêts du capital et du travail n'existerait pas, où par suite la question des accidents du travail ne se poserait plus dans les mêmes termes, les révolutionnaires intransigeants voient de mauvais œil toute amélioration partielle du sort de la classe ouvrière, parce qu'elle peut retarder ce bouleversement.

(1) Le *Programme du Parti Ouvrier français.* (Brochure in-12, 1re édition, 1880).

Mais cela nous paraît un point de vue bien étroit et dangereux. Même en admettant la nécessité d'une révolution pour arriver à une forme sociale meilleure et plus juste que celle qui règne, il ne s'ensuit pas, à notre avis, qu'on doive repousser les améliorations immédiatement réalisables, pour si incomplètes qu'elles soient ; ce que l'évolution pacifique aurait donné serait en effet de moins à conquérir par la révolution et celle-ci en serait d'autant atténuée.

Mais il ne nous convient pas de nous arrêter à cette question de tactique sociale, que nous retrouvons d'ailleurs chez les socialistes d'Allemagne, qui se sont en partie opposés aussi à la loi sur les accidents du travail, et nous devons retenir seulement la critique en partie exacte ainsi adressée à l'assurance obligatoire, de désintéresser le patron de la sécurité de ses ouvriers.

Nous disons qu'elle est en partie exacte. Il nous faut bien reconnaître, en effet, que le patron assuré ne sera pas plus maltraité s'il a des accidents dans son exploitation que s'il n'en a pas ; la prime d'assurance qu'il paye le dégage de toute responsabilité ultérieure. Mais est-ce là une raison péremptoire pour repousser d'une façon absolue l'obligation à l'assurance?

Remarquons d'abord que ce raisonnement ne condamne pas seulement l'assurance obligatoire, mais l'assurance elle-même ; et si l'on accorde une valeur absolue à l'objection, la conclusion logique doit être l'interdiction de l'assurance. Interdire aux industriels de s'assurer, c'est le seul moyen d'éviter qu'ils s'exonèrent de leur responsabilité et de les intéresser à la rareté des accidents.

Nous ne pensons pas que personne ait poussé jusque-là la logique de l'argumentation qui nous occupe. Elle aurait en effet, à beaucoup d'égards, des conséquences désastreuses. Mais puisque le mal existe, quel est donc le remède ?

Le remède est, selon nous, dans l'organisation sérieuse du contrôle de l'Etat sur l'industrie privée, dans une règlementation précise et sévère du travail industriel, avec des sanctions pénales efficaces pour assurer cette règlementation.

Par la tarification forfaitaire des indemnités, la loi a, en effet, enlevé à ces indemnités le caractère pénal ou répressif qu'elles avaient, pour n'y laisser subsister que le caractère de réparation civile. Il faut donc que cette fonction s'exerce d'un autre côté et nous pensons que la réglementation du travail par l'Etat a là son rôle tout indiqué. L'admission du risque professionnel doit donc entraîner le développement des institutions d'Etat destinées à contrôler le travail industriel et des mesures de répression pour sanctionner les manquements à cette réglementation. C'est là pour nous la portée et la conséquence de l'objection que nous venons d'étudier. C'est ainsi que cette question a été comprise et traitée par le législateur allemand. Il a donné aux corporations obligatoires le droit d'édicter toutes mesures ou de promulguer tous règlements nécessaires à assurer la sécurité des ouvriers. Malheureusement, le contrôle de l'Etat est en Allemagne, encore plus qu'en France, à l'état rudimentaire et les beaux règlements édictés par les corporations sont rarement appliqués. Mais ce n'en est pas moins

là, d'après nous, le véritable remède à l'inconvénient signalé plus haut de l'assurance.

Il suffira d'une bonne réglementation du travail et d'un contrôle sérieux pour éviter ces inconvénients. Nous nous refusons à croire que cette organisation soit impossible et que son efficacité soit une utopie.

Nous avons admis l'argumentation des adversaires de l'assurance obligatoire comme rigoureusement exacte pour la combattre plus loyalement. Nous devons cependant y faire une restriction. Par l'assurance, le patron ne perd pas cependant tout intérêt à la rareté des accidents dans son exploitation. Pour le calcul des primes, on tient compte, en effet, du coefficient de risques de chaque industrie, mais aussi des conditions plus ou moins hygiéniques et offrant plus ou moins de sécurité de l'installation des chantiers ou ateliers industriels. Le patron est donc intéressé à ce que les accidents soient le plus rares possible et à ce que son industrie s'exerce dans les meilleures conditions d'hygiène et de sécurité pour les ouvriers, afin de payer des primes moins élevées à son assureur.

Cette réserve importante une fois faite, des critiques apportées par certains adversaires contre l'assurance obligatoire au sujet de l'accroissement du nombre des accidents, nous tirerons seulement cette conclusion : que le complément de cette assurance est une protection active et efficace de l'ouvrier dans l'industrie par l'action et le contrôle de l'Etat sur l'installation et l'hygiène des chantiers.

CHAPITRE VII

L'assurance obligatoire à l'étranger

Nous nous sommes, en général, borné jusqu'ici à examiner l'assurance obligatoire à un point de vue un peu spéculatif et théorique. Nous avons tâché de dégager les avantages qui nous paraissent devoir résulter de son application et de répondre aux objections que l'on a élevées contre elle. Nous devons à présent dire un mot de l'expérience qui a été faite de cette institution chez certaines nations étrangères, et notamment en Allemagne. Cet aperçu, si sommaire soit-il, des résultats acquis pourra nous donner des indications utiles et nous permettre d'appuyer nos arguments des données de l'expérience.

C'est l'Allemagne qui a, la première, fait l'application de l'assurance obligatoire à la matière des accidents industriels ; c'est chez elle que l'on en a fait la plus complète et la plus longue expérience : c'est donc surtout, nous pourrions dire exclusivement à ce pays que nous demanderons les renseignements capables de nous faire apprécier les avantages ou les inconvénients pratiques de l'assurance obligatoire.

La loi qui l'a établie en Allemagne porte la date du 6 juillet 1884, mais les origines de cette institution remontent bien plus loin et l'on peut en trouver la pre-

mière expérience dans une loi prussienne du 10 avril 1854, confirmée par celle du 24 juin 1865. Ces deux lois obligeaient les ouvriers des mines, salins et carrières à se réunir en des associations appelées « Knappschaftvereine », qui donnaient des secours à leurs membres et aux familles de ces membres.

Le principe de l'obligation pour les mineurs de participer ainsi à des caisses de secours passa peu à peu de la législation prussienne dans la législation des plus importants États de l'Allemagne, et la loi de 1884 ne fit pas autre chose que d'étendre l'application de ce principe aux industries autres que les industries minières.

Avant de généraliser l'assurance obligatoire, le Gouvernement impérial essaya cependant, tout d'abord, de s'en rapporter à l'initiative privée ou à celle des communes. Une loi impériale du 8 avril 1876 permit, en effet, aux communes d'*imposer* à tous les ouvriers de leur territoire l'obligation de participer à une caisse de secours. Mais les prévisions optimistes du législateur, assez semblables à celles que nous avons signalées chez certains hommes d'État français, furent loin de se réaliser et la loi de 1884 vint appliquer à tout l'Empire le principe désormais indiscuté de l'obligation à l'assurance. Ce ne fut pas, comme on pourrait le croire, une innovation hardie et discutée, une sorte de révolution économique, mais, au contraire, « le résultat d'une lente évolution, la conséquence logique des expériences que nous venons de raconter » (1).

(1) Sauvaire-Jourdan. — *De l'assurance obligatoire contre les accidents du travail en Allemagne*, p. 121.

Le législateur allemand avait la conviction de faire en cela une œuvre durable et destinée à être imitée par les autres nations. M. Stumm, grand propriétaire de mines, qui proposa, le premier, au Reichstag l'assurance obligatoire, s'exprimait ainsi à ce sujet :

« En l'adoptant, nous montrerons la voie à l'Europe, comme nous l'avons déjà fait pour l'instruction obligatoire et pour le service militaire obligatoire... », et nous devons reconnaître qu'il y avait quelque vérité dans cette prophétie.

Depuis 1884, des lois successives sont venues étendre le principe de l'obligation à un nombre toujours plus grand d'industries ou de métiers, ce qui prouve qu'on se trouve bien de l'expérience déjà faite. Aujourd'hui que l'assurance obligatoire fonctionne très normalement depuis plus de seize ans, nous pouvons, en toute connaissance de cause, en apprécier les résultats.

Une première indication précieuse, qui démontre bien que les Allemands sont satisfaits de ces résultats et apprécient tous les avantages de l'assurance obligatoire, c'est que des lois successives, auxquelles il n'est fait aucune opposition, viennent souvent ajouter quelque catégorie d'industries à celles déjà soumises à cette institution. Aucune protestation ne se fait jour contre ces extensions ni du côté des patrons, ni du côté des ouvriers.

M. Sauvaire-Jourdan, que nous avons cité et qui a consacré une thèse à l'étude de l'assurance obligatoire en Allemagne, constate ces excellents résultats et nous ne saurions mieux faire que de citer quelques-unes de ses conclusions :

« L'assurance obligatoire contre les accidents, dit-il, n'est plus discutée en Allemagne ; dix ans d'expérience ont fait éclater ses bienfaits et ils ne sont plus contestés par personne.

» On devait s'attendre à rencontrer ces sentiments chez les ouvriers, car elle a, dans une large mesure, amélioré leur situation matérielle ; mais il est intéressant de les constater chez les patrons.... L'assurance obligatoire a soulevé à l'origine des colères violentes chez les patrons; elles sont aujourd'hui calmées et il semble que tous l'acceptent et la bénissent » (1).

Au Congrès des corporations professionnelles tenu à Stuttgart, vers la fin de juin 1893, ce fut un concert d'éloges qui s'éleva en faveur de l'assurance obligatoire, et M. Rümmelin, maire de Stuttgart, peignant, plein d'enthousiasme, le rôle social des corporations professionnelles, les appela les agents de la civilisation future « die Träger der Kultur der Zukunft » (2).

Remarquons, enfin, que les métiers manuels, qui échappent à l'assurance, ont maintes fois exprimé le désir d'y être soumis, et leur vœu est peut-être déjà réalisé.

Ces résultats, cette satisfaction unanime paraissent probants en faveur de l'assurance obligatoire. Nous devons cependant dire un mot de l'influence de cette institution sur le nombre des accidents, car, sur ce point, les données de la statistique ont paru confirmer les craintes des adversaires de l'obligation et nécessitent une interprétation raisonnée.

(1) Sauvaire-Jourdan, p. 273.
(2) Sauvaire-Jourdan, page 274.

Pour les seules corporations industrielles, la statistique accuse une légère augmentation du nombre des accidents et nous la transcrivons année par année de 1886 à 1892.

Les chiffres ci-après donnent le nombre d'accidents déclarés chaque année pour mille assurés :

En	1886	27,37
	1887	27,42
	1888	28,04
	1889	29,42
	1890	30,28
	1891	31,94
	1892	32,49

Il y a donc eu dans l'espace de sept ans une augmentation de 5,12 pour 1000 sur le nombre des accidents. A quoi peut être attribué ce léger accroissement du nombre des victimes dans le travail industriel ?

Certains l'attribuent à la négligence des ouvriers, qui, sûrs d'obtenir une indemnité, considèrent l'assurance comme « un oreiller de paresse et de négligence » (1). « Cela nous paraît inadmissible, dit avec raison M. Sauvaire-Jourdan. Les suites d'un accident sont certes assez fâcheuses pour suffire à tenir en éveil l'attention des ouvriers..... Croit-on que, dans l'exercice quotidien d'un travail, la pensée des suites pécuniaires d'un accident se présente à l'esprit d'un ouvrier, lorsqu'il passe, et peut-être cinquante fois par jour, à côté d'une courroie de transmission?..... Vivre infirme et toucher une indemnité à

(1) SAUVAIRE-JOURDAN, page 280.

peine supérieure à la moitié de son salaire ne constitue pas un avenir assez séduisant pour pousser l'ouvrier à la négligence ».

Remarquons, d'ailleurs, que cet argument atteindrait autant le principe même du risque professionnel que l'assurance obligatoire.

La surveillance des patrons serait-elle moins active? Sans doute, ils ont un intérêt moins immédiat qu'avec le régime de la responsabilité personnelle à éviter les accidents ; mais chaque patron a intérêt à ce qu'il arrive le moins d'accidents possible dans son industrie pour que sa prime (coefficient de danger) soit la plus basse possible. Nous avons vu aussi qu'à ce point de vue, l'assurance obligatoire devait se compléter par une législation industrielle sérieuse réglementant les conditions d'hygiène et de sécurité du travail et réprimant sévèrement les négligences du patron dans cet ordre d'idées.

Les corporations allemandes, consultées par l'Office impérial, ont donné à l'augmentation du nombre des accidents deux causes principales :

1° Les déclarations sont faites plus régulièrement ; les patrons ne négligent plus, en effet, de déclarer les accidents survenus dans leur exploitation ;

2° Le développement de l'industrie et d'un machinisme nouveau a entraîné l'emploi d'ouvriers encore inexpérimentés. Par exemple, en 1890, le personnel employé sur les bateaux à vapeur a augmenté de 12 o/o; or, sur les bateaux à vapeur, les accidents sont un tiers plus nombreux que sur les bateaux à voile.

La plupart des corporations indiquaient que ces cau-

ses continueraient à agir et que les accidents pourraient augmenter sans qu'on puisse incriminer l'assurance obligatoire.

Au contraire, l'assurance obligatoire corporative aurait dû faire diminuer le nombre des accidents. La loi de 1884 donnait, en effet, aux corporations le droit d'édicter des règlements préventifs. Elles y avaient un intérêt très grand et elles ont suivi les conseils du législateur, mais sans organiser d'une façon suffisante le contrôle et les sanctions de ces règlements.

« Il n'existe pas, dit M. Bellom (1), à notre connaissance, de pays où la réglementation industrielle ait atteint, au point de vue des mesures préventives contre les accidents, autant de précision qu'en Allemagne ».

Malheureusement, ces beaux règlements n'existent que sur le papier et ne sont jamais appliqués pratiquement. Cela tient au manque presque complet d'inspecteurs chargés d'en assurer l'exécution, et cela nous paraît être pour beaucoup dans la fréquence des accidents. Les données de la statistique allemande, comme les critiques de ceux qui reprochaient en France à l'assurance obligatoire de désintéresser le patron de la sécurité de ses ouvriers, nous conduisent donc à cette conclusion : que l'une des conséquences de l'obligation à l'assurance doit être une réglementation sévère du travail et l'organisation d'un contrôle et d'une inspection sérieuse des conditions de sécurité de ce travail (2).

(1) *Bulletin du Com. perm.*, 1871, page 609 ; et TARBOURIECH, page 284.

(2) Notons incidemment que l'initiative privée doit encore, en cette matière, être écartée comme absolument impuissante. L'expérience paraît

En résumé, l'assurance obligatoire corporative allemande a produit pratiquement d'excellents résultats. Ces résultats sont la réfutation la plus évidente des critiques sévères ou des craintes injustes formulées par les adversaires de cette institution. Sans doute, il y a encore en elle des imperfections inhérentes à toute œuvre humaine et l'on signale deux réformes urgentes pour l'améliorer dans une large mesure :

1° La création d'un corps d'inspecteurs officiels de l'industrie ;

2° L'organisation corporative des ouvriers sur le modèle des corporations patronales ou la représentation de ceux-ci dans la corporation,

Mais, à part ces critiques de détail et avec les quelques modifications nécessaires, le système allemand est une démonstration très probante que l'assurance obligatoire, que nous avions reconnue excellente théoriquement, ne perd rien de son excellence dans l'application, dans le domaine de la réalité.

Il nous est impossible d'examiner ou même d'esquisser le fonctionnement de l'assurance obligatoire dans les divers pays qui l'ont adoptée. D'ailleurs, les résultats pratiques ont été sensiblement partout les mêmes, c'est-à-

en avoir été faite : une association préventive fut fondée à Mulhouse par M. Engel-Dollfus. Elle est constamment citée comme un exemple classique de prévention privée. Or, M. Engel-Gros, fils du fondateur et président actuel de l'association, déclare que, si on s'en remet à l'initiative privée, on a des chances de n'arriver à aucun résultat. Un tel témoignage est précieux. De même en Angleterre, terre classique de l'initiative privée, celle-ci s'est montrée impuissante à organiser et à appliquer une bonne réglementation préventive des accidents.

dire aussi satisfaisants. Il nous suffira de signaler que, suivant l'exemple de l'Allemagne, l'Autriche a admis elle aussi le système de l'assurance obligatoire et s'en est aussi bien trouvée ; que l'Italie et la Suisse l'ont aussi adopté, avec des modifications plus ou moins profondes.

Nous ne pouvons indiquer d'une façon précise les résultats acquis par ces divers pays. Mais il nous paraît que les indications qui nous sont fournies par l'expérience allemande suffisent amplement à nous édifier sur la valeur pratique de l'assurance obligatoire.

CHAPITRE VIII

Conclusions

Du rapide examen auquel nous nous sommes livré, il nous paraît résulter d'abord que le principe du risque professionnel est un principe qui ne se suffit pas entièrement à lui-même dans la pratique. Proclamer la responsabilité du patron dans tous les cas d'accidents et s'en tenir là, serait faire une œuvre à la fois vaine et injuste ; vaine, car l'insolvabilité possible du chef d'industrie rendrait souvent illusoire le droit reconnu à l'ouvrier victime d'accident ; injuste, parce que les conséquences logiques de la loi seraient de jeter le discrédit sur les catégories d'ouvriers les plus intéressantes, comme les ouvriers français, mariés et chargés de famille, dont les représentants ont droit — au cas d'accident mortel — à une indemnité plus forte que les étrangers ou les célibataires. Enfin les conséquences d'une pareille législation pourraient être désastreuses pour l'industrie, notamment pour les petits patrons qu'un accident inopiné rend sur-le-champ débiteurs de sommes parfois très élevées.

Il est donc nécessaire, dans une bonne législation, de compléter le principe de la responsabilité patronale par des dispositions capables d'arriver pratiquement à ce triple but :

1° Garantir avec une entière certitude à l'ouvrier le payement de sa créance ;

2° Eviter la répercussion sur l'embauchage ou sur les salaires des dispositions de la loi basant le chiffre des pensions au cas de mort sur la nationalité ou la situation de famille de la victime ;

3° Protéger le patron contre le caractère inopiné et inévitable des dettes ainsi mises à sa charge.

Examinant le système de la loi du 9 avril 1898, nous lui avons reconnu certains avantages. Nous avons vu qu'il assurait de façon absolument certaine à l'ouvrier atteint d'incapacité permanente ou aux représentants de l'ouvrier tué accidentellement le payement des indemnités ou pensions fixées par la loi. En dehors de cette conséquence heureuse dans la pratique, nous avons remarqué que la garantie organisée par la loi péchait par son principe même. Illogique, car elle est une forme de l'assurance obligatoire qu'elle voulait éviter, elle est injuste dans la répartition des primes de cette assurance, qui ne sont pas proportionnées aux risques courus.

Si, d'ailleurs, elle assure ainsi le payement des indemnités en cas de mort ou d'incapacité permanente, c'est là son seul résultat pratique. L'ouvrier atteint d'incapacité temporaire ou créancier de frais médicaux, pharmaceutiques, etc..., n'est protégé que par le privilège de l'article 2101 du Code civil, dont nous croyons avoir démontré l'insuffisance.

Enfin, le système de la loi ne satisfait ni à la seconde, ni à la troisième des préoccupations auxquelles devait répondre le législateur. La loi s'est, en effet, bornée à

organiser un certain contrôle sur les compagnies d'assurances, à créer une Caisse nationale d'assurance contre les accidents, afin d'encourager les chefs d'industrie à s'assurer ; mais, en fait, ils sont entièrement libres de ne pas le faire ; beaucoup ne le font pas et, pour tous ces patrons non assurés, les deux conséquences du risque professionnel que nous avons signalées comme devant être évitées — ruine du patron par l'arrivée inopinée d'un accident, répercussion sur les salaires ou l'embauchage de certaines dispositions de la loi — peuvent produire les effets les plus désastreux.

Il ne faut pas reprocher trop sévèrement ces lacunes au législateur de 1898 ; celui-ci a, en effet, trouvé le meilleur système transactionnel possible, et c'est seulement à la résistance irréductible du Sénat contre l'assurance obligatoire que nous devons le système insuffisant qui a été consacré par la loi.

L'assurance obligatoire, si mal vue par nos sénateurs, était, en effet, la solution la plus exacte et la plus complète aux divers problèmes soulevés par l'application pratique du risque professionnel. Nous avons montré comment elle protégeait à la fois les intérêts de l'ouvrier et ceux du patron, comment on pouvait la considérer, suivant les expressions de M. Maruéjouls, dans son rapport de 1897, comme étant le « maximum des garanties pour l'ouvrier » et le « minimum des charges pour le patron».

Nous croyons avoir répondu aux quelques objections formulées par les adversaires de l'assurance obligatoire, qui lui reprochaient d'attenter à la liberté économique pour tomber dans le socialisme d'État, de constituer une

lourde charge de l'industrie, de désintéresser le patron de la sécurité de ses ouvriers.

L'exemple de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie, nous sont un sûr garant de l'efficacité pratique de l'assurance obligatoire, et la satisfaction des ouvriers comme des patrons qui y sont soumis dans ces pays nous donne une nouvelle confiance dans l'excellence de son principe.

La loi du 9 avril 1898 ne saurait être considérée comme une œuvre définitive. Sous l'influence de la pratique, des modifications plus ou moins profondes y seront apportées. Le Parlement est saisi, dès maintenant, de quelques-unes de ces modifications. Il est donc permis d'espérer que les avantages de l'assurance obligatoire finiront par toucher même les adversaires acharnés qu'elle avait dans le Sénat, et qu'elle pourra un jour être introduite dans notre législation sur les accidents du travail.

C'est l'humble vœu que nous nous permettrons de formuler en terminant.

Montpellier, le 19 juin 1901.
Vu: *Le Président de la Thèse*,
J. CHARMONT.

Montpellier, le 19 juin 1901.
Vu: *Le Doyen de la Faculté de Droit*,
A. VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer:
Montpellier, le 19 juin 1901.
Pour le Recteur:
Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
E. MASSOL.

LIBRAIRIE COULET ET FILS, ÉDITEURS

BERNARD (F.). — **Les Systèmes de culture.** — Les spéculations agricoles. — Principes d'économie rurale, par F. BERNARD, professeur à l'Ecole nationale d'agriculture de Montpellier. 1 vol. in-8 écu. Prix, 4 fr. Franco..... 4 fr. 60

— **Etudes économiques.** — L'Avenir de l'agriculture française. 1894. gr. in-8 de 61 pages. Prix, 2 fr. Franco ..... 2 fr. 25

— **Le Crédit agricole et la loi du 3 novembre 1894.** Prix franco. 0 fr. 60

BERNE (A.). — **Manuel d'arboriculture fruitière,** par A. BERNE, jardinier en chef à l'École nationale d'agriculture de Montpellier. 1 vol. in-8 écu de 204 pages, avec 147 figures dans le texte et hors texte, 1898. Prix, 5 fr. Franco ..... 5 fr. 50

CAILLE (L.). — **Les Engrais:** Le fumier de ferme et les engrais chimiques, par L. CAILLE. 1 vol. in-12 d'environ 250 pages. 1897. Prix franco..... 2 fr. 75

CHAUZIT et **CHAPELLE**. — **Traité d'agriculture à l'usage du midi de la France,** par CHAUZIT et CHAPELLE professeurs d'agriculture du Gard. Montpellier. (Nouvelle édition sous presse).

(Couronné par la Société d'agriculture du Gard)
(Honoré d'une souscription du Ministère de l'agriculture)

CONVERT (F.) — **La Propriété** : constitution, estimation, administration, par F. CONVERT, professeur à l'École nationale d'agriculture de Montpellier. Montpellier, 1886 (2e tirage). 1 vol. in-12 ; rare.

— **Les Entreprises agricoles,** Organisation, Direction (capital, travail et crédit). 1 vol. in-12 de 480 pages. 1890. Prix franco ..... 5 fr.

COSTE-FLORET (P.). — **Les Travaux du vignoble.** Plantations, cultures, engrais, défense contre les insectes et les maladies de la vigne. 1 vol. in-8 écu, avec 121 figures dans le texte. 1898. Prix ..... 6 fr. 60

— **La Culture intensive de la vigne.** Procédés ordinaires, vignes palissées, taille de Quarante. Montpellier, 1898. 1 vol. in-8 écu, avec 52 figures dans le texte. 1898. Prix, 1 fr. 50. Franco ..... 1 fr. 75

COULET (E.). — **Le Mouvement syndical et coopératif dans l'Agriculture française. La Fédération agricole,** par Elie COULET, avocat, docteur en droit. 1 vol. gr. in-8. 1897. Prix franco. ..... 5 fr. 60

FERROUILLAT (P.) et **CHARVET**. — **Les Celliers.** Construction et matériel vinicole, avec la description des principaux celliers du Midi, du Bordelais, de la Bourgogne et de l'Algérie, par P. FERROUILLAT, professeur de génie rural, et CHARVET, professeur de génie rural à l'École d'agriculture de Grignon. 1 vol. gr. in-8 de 526 pages, avec 46 planches en phototypie hors texte et 108 figures dans le texte. Prix, 18 fr. Franco. ..... 19 fr. 50

FOEX (Gustave). — **Cours complet de viticulture,** par G. FOEX, inspecteur général de la viticulture, ancien directeur de l'École nationale d'agriculture de Montpellier. 4e édition revue et considérablement augmentée. 1895. 1 vol. in-8 cavalier de 1124 pages, avec 6 cartes en chromo hors texte et 597 figures dans le texte. Prix, 20 fr. Franco ..... 22 fr. 25

LAGATU et **SICARD**. — **Guide pratique et élémentaire pour l'analyse des terres,** par H. LAGATU, professeur à l'Ecole d'agriculture de Montpellier, et L. SICARD, chimiste au laboratoire d'analyses agricoles. 1 vol. in-8 écu, avec 4 planches en chromolithographie. Prix franco ..... 6 fr. 50

MARÈS (Henri). — **Description des cépages principaux de la région méditerranéenne de la France,** par Henri MARÈS, membre correspondant de l'Institut, secrétaire perpétuel de la Société centrale d'agriculture de l'Hérault. 1 vol. in-folio carré (44 × 56), avec 30 planches en chromolithographie. Prix en livraisons, 75 fr. Relié toile pleine, planches montées sur onglet, 85 fr.; Remi-reliure maroquin, planches montées sur onglet, non rogné ..... 90 fr.

ROUX (J.-A. CL.). — **Traité historique, critique et expérimental des rapports des plantes avec le sol et de la chlorose végétale,** par J.-A. CL. ROUX, docteur ès sciences, secrétaire général de la Société linéenne, membre des Sociétés botanique et d'anthropologie de Lyon. 1 vol. gr. in-8 de 469 pages, avec planches en phototypie. Montpellier, 1900. Prix franco .. 16 fr. 50

Montpellier. — Imprimerie Serre et Roumégous, rue Vieille-Intendance, 5.